



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ESTUDOS TRANSDISCIPLINARES EM EDUCAÇÃO BÁSICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CURRÍCULO E GESTÃO DA ESCOLA  
BÁSICA

MARIA GORETE RODRIGUES DE BRITO

**O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA QUALIDADE NO  
PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARÁ:  
TENSÕES E POSSIBILIDADES**

BELÉM - PA  
2019

MARIA GORETE RODRIGUES DE BRITO

**O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA QUALIDADE NO  
PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARÁ:  
TENSÕES E POSSIBILIDADES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação Básica.

Orientador: Prof. Dr. Alberto Damasceno

BELÉM - PA  
2019

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

---

B862p Brito, Maria Gorete Rodrigues de  
O processo de monitoramento e avaliação da qualidade no  
Plano Estadual de Educação do Pará : tensões e possibilidades /  
Maria Gorete Rodrigues de Brito. — 2019.  
134 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Alberto Damasceno  
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em  
Currículo e Gestão da Escola Básica, Núcleo de Estudos  
Transdisciplinares em Educação Básica, Universidade Federal do  
Pará, Belém, 2019.

1. Planejamento Educacional. 2. Monitoramento. 3.  
Qualidade da Educação. 4. Ensino Médio. I. Título.

CDD 370

---

MARIA GORETE RODRIGUES DE BRITO

**O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA QUALIDADE NO  
PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARÁ:  
TENSÕES E POSSIBILIDADES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação Básica.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Alberto Damasceno – Orientador  
Universidade Federal do Pará - UFPA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ney Cristina Monteiro de Oliveira  
Universidade Federal do Pará - UFPA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Rosilene Lagares  
Universidade Federal do Tocantins - UFT

Aos meus pais, ***Albertina Rodrigues Brito e Raimundo Gonçalves de Brito*** (*in memoriam*), pelo exemplo de amor, coragem e determinação que me ensinaram.

Ao meu marido, ***Willams Lima***, por ser um exemplo de amor, amizade, companheirismo, compreensão, paciência e incentivo em todos os momentos dessa trajetória acadêmica.

À minha filha, ***Geruza Brito***, porque sempre me apoiou e me incentivou em todos os momentos da minha vida, especialmente nas situações mais adversas e desafiadoras.

Aos meus netos, ***Ângelo Gabriel de Brito Oliveira, Heitor de Brito Souza e Rodrigo de Brito Souza***, para que se sintam encorajados a buscar novos conhecimentos que sejam edificantes para o seu crescimento.

Às minhas queridas irmãs, ***Maria Alice Rodrigues de Brito e Maria Brito da Cunha***, pelo carinho e amor que me dedicam em todas as situações da minha vida e pelo incentivo na superação dos desafios.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, por ter-me abençoado com saúde, sabedoria, força e fé, conduzindo-me nos momentos de aflições, pela aprovação no Mestrado em Educação, depois de anos distante da Universidade.

A Nossa Senhora de Nazaré, que é um espírito de luz, pela graça de ter-me guiado desde o início dessa jornada e ter chegado na conclusão deste trabalho maravilhoso.

À minha mãe, Albertina (*in memoriam*), pela vida, pelo amor e pela dedicação, pela valiosa educação que me deu.

Ao meu marido, Willams Campos, pelo amor e companheirismo, pois sempre foi um incentivador incansável para que eu fizesse a prova do mestrado, acreditando sempre no meu potencial.

A minha filha, Geruza Brito, pelo amor, amizade, carinho, respeito e compreensão dedicados a mim nos momentos difíceis.

Às minhas irmãs, Maria Alice e Maria Cunha, pelo apoio e incentivo; e também pelo apoio, pelos conselhos e pela compreensão.

Ao meu querido orientador, Prof. Dr. Alberto Damasceno, pelas importantes lições nos momentos dedicados à minha orientação; pelos ensinamentos, generosidade, respeito, carinho, atenção e paciência durante esta pesquisa, assim como por contribuir para meu crescimento acadêmico, profissional e pessoal.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB/NEB/UFPA), em especial, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ney Cristina Monteiro de Oliveira, Prof. Dr. Fabrício Aarão, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Wilma Baia, Prof. Dr. Alberto Damasceno, Prof. Dr. Genilton Rocha e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Dinair Leal da Hora, pelas contribuições para a construção deste estudo.

À Profa. Dra. Roselene Lagares, por ter destinado seu valioso tempo à leitura e contribuições, na qualificação e, posteriormente, no texto final para defesa.

À Profa. Dra. Émina Márcia Nery dos Santos, pelos ensinamentos valiosos durante a disciplina Educação em Direitos Humanos e Escola Básica como Espaço Protetivo de Direitos, pelo apoio e por se mostrar sempre disposta a ajudar, assim como pelas contribuições no Atelier I e II.

A todos os colegas do Mestrado e do Atelier I, II e III, em especial, as minhas amigas poderosas Danielly Cristinne Campos, Kezya Helga, Roberta Hage, Alice Raquel e Vivian Cabral, com quem compartilhei momentos de aprendizagem, aflições e risadas, principalmente, pela amizade construída nesse processo.

Ao grupo de pesquisa LAPEM, pelos importantes momentos de aprendizagem por meio da vivência de grupo.

Aos colegas de trabalho Karina e Gleidson Lisboa, por sempre se mostrarem dispostos a contribuir e a me ajudarem nessa caminhada.

A todos amigos que contribuíram diretamente e indiretamente para este trabalho, que porventura não tenha mencionado, e torcem pelo meu sucesso.

Muito obrigada!

## RESUMO

O presente estudo analisa o processo de monitoramento da Meta 7 do Plano Estadual de Educação do Pará (PEE/PA), Lei n. 8.186, de 23 de junho de 2015, destacando as estratégias referentes ao fluxo escolar e à aprendizagem no ensino médio, entre 2016 a 2018. Para tanto, busca compreender como passa a se configurar o planejamento e o monitoramento da educação com a aprovação do PNE, Lei n. 13.005/2014; discute concepções e conceitos de qualidade da educação básica na gestão e no planejamento; analisa o monitoramento dos indicadores de fluxo escolar e aprendizagem no ensino médio. Trata-se de uma abordagem qualitativa, com informações coletadas por meio da revisão bibliográfica e da pesquisa documental. Os resultados demonstram que o monitoramento da qualidade é permeado de dificuldades, sendo efetivado a partir de indicadores que não correspondem à perspectiva de qualidade social, entretanto, aproximando-se da qualidade total, que tem como foco os resultados revelados por meio dos indicadores do fluxo escolar e da aprendizagem, adotados em relação à Meta 7 do PEE/PA. O monitoramento efetivado não se articula à avaliação como parte constitutiva e constituinte de um mesmo processo, deixando assim de contribuir para subsidiar as atividades de planejamento e de reformulação de políticas educacionais. Portanto, a pesquisa ratifica o entendimento de que é necessário repensar o padrão de qualidade estabelecido na gestão e no planejamento educacional, além de defender a ideia de que o monitoramento que importa aos segmentos mais empobrecidos da população — isto é, aos adolescentes e jovens que pertencem à classe trabalhadora — precisa ser concebido a partir de um padrão de qualidade construído democraticamente.

**Palavras-chave:** Planejamento Educacional. Monitoramento. Qualidade da Educação. Ensino Médio.

## ABSTRACT

The present study analyzes the process of monitoring Goal 7 of the State Education Plan of Pará - PEE / Pa (Law 8,186, of June 23, 2015), highlighting the strategies regarding school flow and learning in high school between 2016 to 2018. In order to do so, it seeks to understand how planning and monitoring of education begins with the approval of PNE (Law 13.005 / 2014); discusses concepts and concepts of quality of basic education in management and planning; analyzes the monitoring of indicators of school flow and learning in high school. It is a qualitative approach, with information collected through bibliographic review and documentary research. The results show that the quality monitoring is permeated with difficulties, being carried out from indicators that do not correspond to the social quality perspective, approaching, however, the total quality, which focuses on the results revealed through the indicators of the and learning flow, adopted in relation to Goal 7 of the PEE / Pa. Effective monitoring is not articulated with evaluation as a constituent and constituent part of the same process, thus failing to contribute to the activities of planning and reformulation of educational policies. Therefore, the research ratifies the understanding that it is necessary to rethink the quality standard established in management and educational planning, and defend the idea that the monitoring that matters to the most impoverished segments of the population - that is, the adolescents and young people who belong to the working class - needs to be designed from a democratically constructed quality standard.

**Keywords:** Educational Planning. Monitoring. Quality of Education. High school.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - PNE e estudos e pesquisas do Inep.....	48
<b>Figura 2</b> - Matriz do Custo Aluno-Qualidade.....	74
<b>Figura 3</b> - Parte A da Ficha de Monitoramento do PEE-PA .....	105
<b>Figura 4</b> - Parte B da Ficha de Monitoramento do PEE/PA.....	106
<b>Figura 5</b> - Parte C da Ficha de Monitoramento do PEE-PA .....	107

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Projeção do IDEB (2015-2025) .....	17
<b>Quadro 2</b> - Monitoramento e Avaliação por ente federado.....	35
<b>Quadro 3</b> - Demonstrativo de metas e indicadores da Educação básica do PNE (2014-2024) .....	46
<b>Quadro 4</b> - Demonstrativo de metas e indicadores das modalidades da Educação básica do PNE (2014-2024).....	47
<b>Quadro 5</b> - Documentos do Fórum Estadual de Educação – FEE/PA (2016 a 2018).....	82
<b>Quadro 6</b> - Agenda Mínima de Trabalho da CMS (2017/2018) .....	104
<b>Quadro 7</b> - Itens das pautas das reuniões plenárias do FEE/PA (2016-2018).....	114
<b>Quadro 8</b> - Demonstrativo das Estratégias 7.2 e 7.3 da Meta 7 do PEE/PA.....	117
<b>Quadro 9</b> - Resultados do IDEB/ensino médio (2015/2017) .....	121

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ANPED</b>	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
<b>APAE</b>	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
<b>ANA</b>	Avaliação Nacional de Alfabetização
<b>ANEB</b>	Avaliação Nacional da Educação Básica
<b>ANRESC</b>	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
<b>BNCC</b>	Base Nacional Comum Curricular
<b>CAE</b>	Conselho de Alimentação Escolar
<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CME</b>	Conselho Municipal de Educação
<b>CMS</b>	Comissão de Monitoramento e Sistematização
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CONAE</b>	Conferência Nacional de Educação
<b>CAQUI</b>	Custo Aluno-Qualidade Inicial
<b>CAQ</b>	Custo Aluno-Qualidade
<b>DIRED</b>	Diretoria de Estudos Educacionais
<b>DF</b>	Distrito Federal
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>EF</b>	Ensino Fundamental
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>EM</b>	Ensino Médio
<b>FEE</b>	Fórum Estadual de Educação
<b>FME</b>	Fórum Municipal de Educação
<b>FNE</b>	Fórum Nacional de Educação
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
<b>GQT</b>	Gestão Qualidade Total
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LP</b>	Língua Portuguesa
<b>MT</b>	Matemática
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>PA</b>	Pará
<b>PAR</b>	Plano de Ações Articuladas
<b>PDE</b>	Plano de Desenvolvimento da Educação
<b>PEE</b>	Plano Estadual de Educação
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PME</b>	Plano Municipal de Educação
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PNAD-c</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Contínua
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>RME</b>	Rede Municipal de Ensino
<b>SASE</b>	Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino
<b>SBPC</b>	Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência
<b>SEMED</b>	Secretaria Municipal de Educação
<b>SAEB</b>	Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SEDUC</b>	Secretaria Estadual de Educação
<b>SINPRO</b>	Sindicato dos Professores da Rede Privada de Ensino
<b>SINTEPP</b>	Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Pará
<b>SME</b>	Sistema Municipal de Ensino
<b>SNE</b>	Sistema Nacional de Educação
<b>TNR</b>	Taxa de Não Resposta
<b>Ufs</b>	Unidades Federativas
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
<b>USE</b>	Unidade Seduc na Escola

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL</b> .....	<b>27</b>
<b>2.1</b>	<b>Concepção de monitoramento e avaliação</b> .....	<b>27</b>
<b>2.2</b>	<b>Monitoramento nas Leis dos Planos de Educação</b> .....	<b>32</b>
<b>2.3</b>	<b>Instâncias e experiências de planejamento, monitoramento e avaliação</b> .....	<b>34</b>
2.3.1	Monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR) .....	39
2.3.2	Monitoramento do Plano Nacional de Educação .....	44
<b>3</b>	<b>QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA GESTÃO E NO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL</b> .....	<b>55</b>
<b>3.1</b>	<b>Concepções de qualidade</b> .....	<b>55</b>
<b>3.2</b>	<b>Qualidade total e planejamento educacional</b> .....	<b>60</b>
<b>3.3</b>	<b>Qualidade da educação na legislação e no planejamento educacional</b> .....	<b>63</b>
<b>3.4</b>	<b>Desafios à construção de um padrão de qualidade para a gestão e o planejamento educacional</b> .....	<b>73</b>
3.4.1	Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ) .....	73
<b>3.5</b>	<b>Ressignificando a concepção de qualidade na gestão da educação básica</b> .....	<b>77</b>
<b>4</b>	<b>MONITORAMENTO DA QUALIDADE DO ENSINO MÉDIO PELO FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO</b> .....	<b>81</b>
<b>4.1</b>	<b>Instalação do Fórum Estadual de Educação e composição da Comissão de Monitoramento e Sistematização</b> .....	<b>85</b>
<b>4.2</b>	<b>Concepção de monitoramento assumida pelo FEE/PA</b> .....	<b>88</b>
<b>4.3</b>	<b>Debate da qualidade e o Plano Estadual de Educação</b> .....	<b>92</b>
<b>4.4</b>	<b>Implementação do Processo de Monitoramento</b> .....	<b>98</b>
4.4.1	Estratégias, indicadores e metodologia de Monitoramento .....	102
4.4.2	Debate da qualidade do ensino médio nas reuniões do FEE/PA .....	113
4.4.3	Monitoramento da Meta 7 do PEE/PA .....	116
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>122</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>129</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Lei n. 13.005, de 25 de julho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação - 2014-2024 (BRASIL, 2014), o tema do monitoramento e da avaliação das políticas educacionais passou a ser discutido com maior proeminência na gestão e no planejamento educacional, tendo como escopo a melhoria da qualidade dos serviços educacionais oferecidos à população em idade escolar. Nesta perspectiva, a Lei tornou obrigatório o acompanhamento das políticas educacionais por meio de determinadas instâncias representadas por órgãos que se situam em âmbito federal, admitindo que as metas projetadas para a próxima década (2014-2024) poderiam ser atingidas. Dessa forma, como estabelece seu 5º artigo:

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.

§ 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput:

I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;

II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;

III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação (BRASIL, 2014).

Assim, a partir da vigência do PNE, tornou-se obrigatória, no prazo de 1 (um) ano, a aprovação de Planos de Educação pelos entes federados subnacionais, cujas metas e estratégias devem ser monitoradas continuamente pelo Distrito Federal, estados e municípios por meio de instâncias definidas nas respectivas leis, tendo em vista, entre outras diretrizes, a melhoria da qualidade da educação.

Trata-se de um processo que indica mudanças paradigmáticas na gestão das políticas educacionais no Estado brasileiro, na medida em que as iniciativas que resultaram do movimento de redemocratização do país apontaram para a necessidade de a lógica de planejamento educacional ser repensada, sobretudo, em face das problemáticas que colocavam diretamente em xeque a qualidade da educação básica oferecida pelos sistemas públicos de ensino – dentre as quais se destacam os baixos índices de aproveitamento escolar,

que vêm sendo apontados, nos últimos anos, pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O planejamento educacional no Brasil vem passando por muitas mudanças desde o Governo Provisório de Getúlio Vargas, na década de 1930, até o contexto de vigência do Plano Nacional de Educação (2014-2024).

Damasceno e Santos (2017) esclarecem que essa trajetória é caracterizada por continuidades e rupturas, pois nas décadas de 1930 e 1940, a temática ganhou importância com o Manifesto dos Pioneiros, mas perdeu força com o Golpe de 1937 – contexto em que o planejamento passou a atender a interesses economicistas. Com efeito, nesse período, como afirmam os autores: “[...] a criação de planos de educação atrelados a objetivos econômicos, seja por meio do controle de recursos financeiros, seja em prejuízo de uma concepção ampla, articulada e sistêmica” (DAMASCENO; SANTOS, 2017, p. 55).

Nas décadas subsequentes, compreendendo o período de 1950 e 1960, o planejamento mudou de enfoque, embora mantivesse as características verificadas anteriormente. Nesse contexto, “a planificação educacional passou a ser subordinada aos ditames do desenvolvimento e reprodução do capital sob a égide da tecnocracia<sup>1</sup>” (DAMASCENO; SANTOS, 2017, p. 28).

Nas décadas de 1970 e 1980, observamos mais uma vez o movimento caracterizado pela continuidade da lógica de planificação educacional verificada até então. É nessa perspectiva que Damasceno e Santos (2017, p. 35) argumentam que:

[...] a difusão de uma concepção do nacional-desenvolvimentista, que impactou decisivamente na elaboração dos planos educacionais, consolidando-se a lógica tecnocrática no exercício e planejamento educacionais, principalmente a partir da instauração do regime militar implantado a partir de 1º de abril de 1964.

Entretanto, os autores constataam, no final da década de 1980, o que pode ser considerado um movimento de ruptura em relação à lógica de planejamento educacional, consolidada durante o período do regime militar, uma vez que nesse momento da história recente do País ocorre o processo de redemocratização, com a aprovação da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna, como esclarecem Damasceno e Santos (2017), passa a se

---

<sup>1</sup> A tecnocracia, de acordo com Damasceno e Santos (2017), é “concebida como o governo da técnica, instaurada com intensidade no Estado brasileiro a partir do Golpe Militar de 1964. Estava diretamente relacionada à supressão das liberdades democráticas e à célere modernização das relações capitalistas de produção, isto é, sem democracia era impossível criticar, fiscalizar e controlar as decisões econômicas e sociais adotadas pelos tecnocratas em relação às políticas implementadas pelos governos que se sucederam entre 1964-1985” (DAMASCENO; SANTOS, 2017, p. 28).

pronunciar, explicitamente, em seu artigo 212, sobre o investimento público na manutenção e desenvolvimento do ensino nos termos do Plano Nacional de Educação (2001-2010).

Outro aspecto cuja importância podemos reputar para a discussão do planejamento educacional diz respeito ao artigo 214 da CF 1988 (BRASIL, 1988), que estabelece a necessidade de aprovação de um Plano Nacional de Educação de duração decenal. O mencionado artigo foi modificado em sua redação original a partir da aprovação da EC 59 (BRASIL, 2009), passando a se pronunciar sobre a matéria em foco da seguinte forma:

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.

Observamos, assim, que o planejamento educacional e sua relação com os Planos de Educação vêm ganhando importância nos últimos anos na gestão das políticas públicas em educação, especialmente com a aprovação da Emenda Constitucional n. 59/2009. A partir de então, os Planos Decenais de Educação passaram à condição de instrumentos de planejamento que ultrapassam períodos de governo, haja vista a necessidade de articulação do Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração entre os entes federados. Com a Lei que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE – Lei n.13.005/2014), o citado artigo 5º se pronunciou sobre a necessidade de ações de monitoramento contínuo e a avaliação periódica da execução do PNE e do cumprimento de suas metas por diferentes instâncias.

Nessa perspectiva, Dourado (2017) argumenta que foram adotadas inúmeras medidas e ações dentro da esfera de competência de cada órgão e instituição, as quais foram direcionadas ao acompanhamento do PNE. Dentre essas, destaca a do Fórum Nacional de Educação, que coordenou a Conae 2018, a qual é caracterizada como espaço estratégico de monitoramento e de avaliação do PNE com participação social. Segundo o autor, “essas iniciativas revelam o movimento da sociedade civil e política no acompanhamento do Plano Nacional de Educação” (DOURADO, 2017, p. 22).

Todavia, como ressalta Dourado (2017), é necessário, por outro lado, avançar no sentido do monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Educação, por meio da institucionalização e divulgação dos resultados conquistados até o momento. Esse movimento pressupõe ainda, de acordo com o mencionado autor, proposição de políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas do PNE, além de

estudos e pesquisas acerca do percentual de investimento público em educação. Como afirma Dourado (2017, p. 26):

[...] é também fundamental considerar que a discussão e materialização das políticas de gestão da educação – especialmente do Plano Nacional de Educação entendido como epicentro -, expressam uma tessitura sócio-política 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.

Com efeito, o desafio apresentado consiste em buscarmos compreender a complexa e não linear relação entre proposição e materialização de políticas, no cenário do sistema educacional brasileiro, com suas especificidades e desafios, do qual se depreende que a ação de monitorar e avaliar ganha uma importância estratégica.

Os Planos Decenais dos demais entes federados, elaborados em decorrência do PNE, precisam ser assumidos como epicentro das políticas educacionais em âmbito local, em vista da construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação, em que a qualidade da Educação, por exemplo, continue sendo um dos temas mais candentes.

Considerando a amplitude das políticas educacionais suscitadas pelo PNE e que precisam ser materializadas em consonância com os Planos Estaduais e Municipais de educação no contexto do planejamento educacional, esta dissertação se volta para a análise do processo de monitoramento da Meta 7 do Plano Estadual de Educação do Pará, que se propõe “elevar 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 para o Ideb” (PARÁ, 2015, p. 4).

**Quadro 1 - Projeção do IDEB (2015-2025)**

IDEB	Projeção INEP-Brasil				Projeção INEP- Pará				Projeção Pará	
	2015	2017	2019	2021	2015	2017	2019	2021	2023	2025
<b>Anos Iniciais do E.F.</b>	5,2	5,5	5,7	6,0	4,1	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6
<b>Anos Finais do E.F.</b>	4,7	5,0	5,2	5,5	4,6	4,8	5,1	5,3	5,6	5,9
<b>Ensino Médio</b>	4,3	4,7	5,0	5,2	3,7	4,2	4,4	4,7	5,0	5,3

Fonte: PARÁ, 2015.

Ao se referir à Meta 7 do PNE (2014-2024), que trata também da melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, Dourado (2017, p. 104) explica que “esta meta é bastante emblemática e tem como eixo fundante os exames de larga escala e o fluxo escolar”. Ela diz

respeito à política governamental centrada em exames e índices, sugerindo uma qualidade indicista<sup>2</sup>, o que exige, de acordo com o mencionado autor, reflexão da sociedade brasileira.

Portanto, a ação de monitorar passa ser ainda mais relevante, pressupondo-se o acompanhamento efetivo das instâncias dos poderes Legislativo e Executivo dos respectivos entes federados (União, Estados/Distrito Federal e municípios). No âmbito estadual, podemos destacar os Fóruns de Educação, cuja incumbência institucional, de acordo com a legislação em vigor, consiste em acompanhar a implementação das políticas educacionais. Com isso, o Plano Estadual de Educação (PEE), por exemplo, em sua correlação com as metas do PNE, não se constitui como instrumento voltado à ratificação de índices e exames, mas como estratégia de explicitação de uma política de avaliação e de qualidade, em vista da “instituição de um sistema de avaliação da educação básica como previsto no artigo 11 do PNE” (DOURADO, 2017, p. 105).

O esforço analítico realizado por meio desta pesquisa se voltou mais diretamente para a compreensão da lógica de planejamento do PEE/PA, que trouxe implícita a necessidade de haver acompanhamento pelo FEE/PA, por meio de procedimentos relacionados ao monitoramento e à avaliação de suas metas e respectivas estratégias. Porém, considerando a amplitude, a densidade do PEE/PA e o tempo destinado à construção desta Dissertação, procuramos nos concentrar no monitoramento da Meta 7, partindo do pressuposto de que esta opção tornaria a investigação viável e *sui generis* quanto à sua perspectiva de abordagem.

Destarte, ao buscarmos identificar trabalhos que tivessem como objeto de estudo o monitoramento na área das políticas educacionais, foram encontradas algumas pesquisas, porém, sob diferentes enfoques. Nesse sentido, apesar de ter abordado a temática em referência, Gomes (2012) o fez como prática intraescolar compreendida, na verdade, como processo de acompanhamento sistemático de indicadores educacionais em intervalos regulares de tempo, argumentando ainda que o monitoramento se ocupa de uma série de instrumentos estatísticos, de avaliação e controle da qualidade educacional.

Rezende (2013), por seu turno, desenvolveu um trabalho que consistiu na elaboração de uma metodologia para o monitoramento e a avaliação do Proinfância, que se baseou no mapeamento da etapa de implementação do programa e a detecção dos pontos críticos. Ainda objetivando construir estratégias de monitoramento, Fontes (2017) se propôs ao

---

<sup>2</sup> Termo cunhado por Gomes (2016), a partir de sua tese de doutorado, na qual enfatiza que as políticas educacionais ao tomarem como parâmetro de qualidade tão somente o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), desconsideram a complexidade inerente à educação básica, deixando de lado outros aspectos imprescindíveis à análise da qualidade da educação no país, dentre eles, o processo de democratização da gestão escolar, sendo a gestão democrática indicador essencial para o alcance de uma qualidade para além do IDEB.

desenvolvimento de um sistema proativo para o acompanhamento e avaliação das atividades de tutoria a distância, por meio de indicadores comportamentais.

Oliveira (2016), por sua vez, propôs-se a investigar a política de monitoramento de egressos de uma unidade do Instituto Federal no Ceará, na cidade de Caucaia, com a finalidade de indagar atores institucionais acerca dos entraves existentes na aplicação da pesquisa de acompanhamento de egressos e suas implicações. Sob outra perspectiva de abordagem, Araújo (2016) analisou em que medida o monitoramento da qualidade da educação básica favorece o alcance dos fins educacionais, compreendida como ação pedagógica e como processo de trabalho.

Mota (2016) também desenvolveu pesquisa sobre planejamento na área educacional, que teve como objeto o PNE (2014-2024, Lei n. 13.005/2014) e o PEE-GO (2015-2025), com o objetivo de analisar comparativamente o instituído e o instituinte em relação a estes instrumentos de gestão das políticas educacionais. Porém, não possuía a preocupação de focalizar o monitoramento específico de suas metas, haja vista que o seu problema de pesquisa apontava para o reconhecimento das convergências e das divergências existentes entre o PNE e o PEE-GO.

Entre os trabalhos com maior proximidade temática com a presente pesquisa, levantados nas bibliotecas digitais brasileiras, encontramos o trabalho de Farias (2017), que buscou analisar a participação social nos processos de elaboração e monitoramento do Plano Municipal de Educação de São Caetano do Sul-SP, considerando como participantes, além dos gestores educacionais, professores, alunos, comunidade escolar e sociedade civil organizada. Embora tenha considerado uma pluralidade importante de segmentos educacionais, a pesquisa em referência não teve a intenção de abranger órgãos colegiados que reúnem diferentes representações sociais e governamentais em espaços ou arenas públicas, a exemplo dos fóruns de educação.

Assim, constatamos que, entre os trabalhos identificados a respeito do tema monitoramento, nenhum se propôs a compreender como esse processo se efetivou por meio da atuação de um órgão colegiado, no tocante especificamente a uma determinada meta de um Plano de Educação relacionada à qualidade da educação básica. Por esse razão, reiteramos que este se trata de um estudo que se distingue dos demais trabalhos mencionados anteriormente, uma vez que o propósito desta dissertação consistiu também em articular temas, como planejamento e monitoramento na gestão das políticas educacionais.

Ademais, cabe ainda ressaltar que a definição do tema de pesquisa em foco está diretamente relacionada à minha trajetória profissional, pois na função de presidenta do

Conselho Municipal de Educação de Ananindeua (CME), entre os anos 2014 e 2015, pude acompanhar o processo de elaboração e aprovação do PME municipal, inclusive na condição de secretária do Fórum Municipal de Educação (FME).

Dessa forma, passei a me interessar sobre como poderia ocorrer o monitoramento das metas e estratégias previstas na Lei n. 2.729/2015, uma vez que o CME possui a incumbência institucional de acompanhar a execução deste diploma legal, para que seja assegurada a eficácia e eficiência do que está consignado, cuja materialização se daria em forma de políticas públicas a serem implementadas durante a vigência do Plano Decenal do Município.

Posteriormente, quando concluí o mandato de presidenta do CME, afastei-me também da função de Secretária do FME, passando então a coordenar a Comissão de Monitoramento e Sistematização do Fórum Estadual de Educação (FEE/PA), que tem como uma de suas principais atribuições a de desenvolver metodologias e estratégias para a organização das Conferências Estaduais de Educação, assim como acompanhar o Plano Estadual<sup>3</sup> e os Planos Municipais de Educação.

Compreendi que as minhas inquietações se ampliariam ainda mais, uma vez que precisava desenvolver, em âmbito estadual, mecanismos que possibilitassem articular ações de monitoramento e de avaliação das políticas públicas de educação, a partir da aprovação dos Planos Decenais ora mencionados, buscando por conseguinte o devido alinhamento das metas e estratégias a serem pactuadas pelos entes federados.

Na condição de coordenadora da Comissão, passei a me questionar sobre as estratégias e metodologias a serem construídas e implementadas como forma de assegurar a execução de ações de monitoramento e de avaliação dos Planos de Educação, de modo que o planejamento educacional partisse do nível municipal em vista da articulação das metas e estratégias projetadas em âmbito estadual e nacional, como possibilidade de efetivação do direito à educação pública, para todos/as.

Essas inquietações foram engendradas a partir de minha inserção na gestão da política educacional no município de Ananindeua, onde exerço a função de Conselheira do CME e ocupo o cargo de Coordenadora Pedagógica na Unidade Seduc na Escola (USE 12). Essa postura permitiu-me indagar sobre a gestão das políticas educacionais a partir do planejamento que vem sendo executado, com a aprovação dos Planos de Educação pelos entes federados em âmbito nacional, estadual e municipal, especialmente em relação à qualidade dos serviços educacionais oferecidos à população.

---

<sup>3</sup> O Plano Estadual de Educação foi aprovado pela Lei n. 8186, de 23 de junho de 2015.

Nessa perspectiva, tendo em vista que: a) a melhoria da qualidade da educação e a aplicação dos recursos com padrão de qualidade e equidade são diretrizes do Plano Estadual de Educação (artigo 2º, Incisos IV e VIII); b) que as metas previstas nesta Lei devem ser cumpridas no prazo de vigência do referido Plano; e c) que o Fórum Estadual de Educação é uma das instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e coordenação, junto ao Poder Executivo, no tocante ao acompanhamento das metas e estratégias do PEE/PA (artigo 3º e Inciso IV do artigo 6º), esta dissertação se propôs a responder: como se desenvolveu o processo de monitoramento da Meta 7 do Plano Estadual de Educação do Pará pelo Fórum Estadual de Educação, entre 2016 a 2018?<sup>4</sup>

Para tanto, propomos as seguintes questões-norteadoras: 1) Como se configurou o planejamento e o monitoramento da educação a partir da vigência do PNE (Lei n. 13.005/2014)? 2) Como foram discutidas as concepções e conceitos de qualidade da educação básica na gestão e no planejamento? 3) Como o Fórum Estadual de Educação do Pará se organizou para monitorar a Meta 7 do PEE/PA em relação ao fluxo escolar e à aprendizagem no ensino médio, conforme preveem as estratégias 7.2 e 7.3?

Consideramos que esta pesquisa poderá contribuir com o aperfeiçoamento dos processos de monitoramento das metas e estratégias previstas nos Planos Decenais de Educação aprovados pelos respectivos entes federativos, podendo oferecer, inclusive, subsídios teóricos e práticos para que se possa repensar o processo de monitoramento da qualidade da educação básica.

Além disso, este estudo concorrerá diretamente para minha formação profissional e acadêmica, uma vez que poderei refletir sobre os instrumentos de monitoramento na gestão de políticas educacionais em âmbito estadual e sua articulação com o contexto nacional, buscando seu aprimoramento, para que sejam eficazes e possibilitem subsidiar as práticas de avaliação que interessam ao planejamento educacional.

Com efeito, esse processo de construção, de acordo com a perspectiva que está sendo proposta, poderá contribuir ainda para a discussão das políticas educacionais, mediante a oferta desses serviços pelo poder público, com seus reflexos diretos e imediatos sobre a escola de educação básica, lócus de efetivação das medidas governamentais que resultam em políticas públicas na área da educação.

É a partir desse espaço de materialização das políticas educacionais que se poderá aferir sobre o padrão de qualidade dos serviços educacionais oferecidos à população, como

---

<sup>4</sup> A delimitação proposta se deve ao fato de que a Comissão de Monitoramento e Sistematização do Fórum Estadual foi constituída em 2016, consoante Portaria 055/2016 – Seduc (PARÁ, 2016).

efetivação do direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade social, haja vista que o alcance das metas previstas nos Planos de Educação pode ser resultante do monitoramento contínuo, o que concorre para a identificação de subsídios que permitem refletir sobre os indicadores de qualidade e suas implicações para o trabalho na escola básica e nos sistemas de ensino.

Com vistas à construção do objeto, delineamos como objetivo geral desta pesquisa: analisar o processo de monitoramento da Meta 7 do Plano Estadual de Educação do Pará (Lei n. 8186, de 23 de junho de 2015), destacando as estratégias referentes ao fluxo escolar e à aprendizagem no ensino médio, entre 2016 e 2018.

Para atingir esse intento de pesquisa, construímos os seguintes objetivos específicos, necessários à consecução do objetivo geral, quais sejam: a) compreender como passa a se configurar o planejamento e o monitoramento da educação a partir da vigência do PNE (Lei n. 13.005/2014); b) discutir concepções e conceitos de qualidade da educação básica na gestão e no planejamento; e c) compreender o monitoramento da Meta 7 do PEE/PA pelo FEE/PA em relação ao fluxo escolar e à aprendizagem no ensino médio, conforme preveem as estratégias 7.2 e 7.3.

A dissertação delimita o ensino médio por duas razões fundamentais. A primeira está relacionada a uma das responsabilidades prioritárias do ente federado Estado, com a função do FEE/PA consistindo em acompanhar mais diretamente a elaboração, execução e avaliação das políticas educacionais relacionadas a essa última etapa da educação básica, no contexto do planejamento e gestão educacional. A segunda tem a ver com a baixa qualidade do ensino médio paraense, atestada pelo desempenho no IDEB (2015/2017).

Por tanto, buscaremos inicialmente abordar a categoria planejamento em sua dimensão histórica, com a perspectiva de organização da educação brasileira, tendo como referência Damasceno e Santos (2017), que discorrem sobre o planejamento educacional a partir de duas abordagens: a primeira, sob o ponto de vista conceitual – tratando da sua relação orgânica com a política educacional –; a segunda, sob o ponto de vista histórico, por meio do qual relaciona continuidades e rupturas ao longo de oito décadas de políticas educacionais a partir dos anos 30 do século passado.

Scaff e Fonseca (2016), por sua vez, também tomam como objeto de estudo a gestão e o planejamento no contexto histórico nacional e internacional, considerando, sobretudo, suas interfaces e disputas no campo da formulação da implementação e dos resultados das políticas públicas.

Sobre a concepção de qualidade da educação, discutimos ainda a obra de Carreira e Pinto (2007), que reúne conceitos, diagnósticos, consensos, referências legais e justificativas que permitem chegar a uma proposta inicial de Custo Aluno-Qualidade (CAQ), os quais partiram de intenso diálogo e consultas a organizações, grupos, movimentos e pesquisadores dos vários grupos da educação básica. Dessa forma, argumentam que a qualidade é um conceito histórico, socialmente construído, sintetizando as referências sobre Custo Aluno-Qualidade na legislação brasileira e a proposta de Custo Aluno-Qualidade Inicial, que denominam de CAQi.

Outro autor que sustenta as discussões nesta pesquisa é Dourado (2008), que problematiza e analisa o conceito de qualidade da educação, considerando suas múltiplas significações e dimensões. Apresentou um horizonte teórico-conceitual da temática, sob a perspectiva de uma escola de qualidade socialmente referenciada e com dimensões intra e extraescolares fundamentais para a construção de uma educação de qualidade para todos, no contexto histórico, político, econômico e cultural do Brasil.

Também Dourado, Oliveira e Santos (2007) argumentam que a qualidade deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez que essa categoria traz implícitas múltiplas significações. Para tanto, desenvolve o estudo sobre a qualidade da educação com duas finalidades: a primeira visando a contribuir com a identificação de condições, dimensões e fatores fundamentais do entendimento do que seja educação de qualidade; a segunda propondo contribuir com a produção de uma matriz teórico-conceitual que venha a subsidiar a discussão de políticas voltadas à garantia da qualidade da educação.

Por outro lado, Estêvão (2013) questiona o conceito de qualidade da educação, começando por salientar o caráter camaleônico do assunto, em face dos diversos sentidos que foi assumindo ao longo da sua história, assim como aborda os efeitos ocultos desta mesma qualidade ao nível das organizações em geral, com suas implicações pedagógicas e políticas para o ambiente escolar.

Cara (2014) discute os marcos legais e a localização do CAQi na educação básica como uma ferramenta que garante a efetivação do padrão de qualidade definido na Constituição Federal de 1988.

Beisiegel (2005) coloca em discussão as questões de qualidade vinculadas ao processo de extensão das oportunidades educacionais às classes populares. Da mesma forma, examina questões relacionadas ao desempenho de alunos, professores, escolas e sistemas públicos de ensino sob a perspectiva das consequências da conquista de oportunidades escolares por setores cada vez mais amplos das populações subalternas.

Acrescentamos ainda a esse debate Silva (2009), com sua análise do termo qualidade, utilizado para fins econômicos, servindo também para a educação pública. O autor, entretanto, sinaliza para alternativas referenciais em prol da construção da educação escolar de qualidade social.

Na perspectiva do monitoramento, destacamos as contribuições de Dourado (2017), que evidencia o significado histórico do Plano Nacional de Educação, que passaria a ser o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Também examina exaustivamente os indicadores existentes e os desafios para o monitoramento, a avaliação e o alcance das metas do PNE.

Jannuzzi (2005, 2009), entretanto, apresenta informações estruturadas que podem ser empregadas nas diferentes etapas do ciclo de formulação e avaliação de programas sociais, abordando os aspectos conceituais básicos acerca dos indicadores, as suas propriedades e as formas de classificá-los. Discute ainda uma proposta de estruturação de um sistema de indicadores para subsidiar o processo de formulação e avaliação de políticas e programas públicos no País.

Além disso, Jannuzzi (2014) se propõe a apresentar alguns conceitos básicos na temática de monitoramento e avaliação, discutindo alguns mitos e premissas arraigadas na prática cotidiana no Brasil. Discorre sobre tipologias de avaliação, segundo o ciclo de implementação dos programas e escopo investigativo, enfatizando abordagens multimétodos e multidisciplinares na realização de pesquisas de campo, sobre a complementaridade de sistemas de monitoramento e pesquisas de avaliação.

A partir do referencial teórico assinalado, considerando que o fenômeno investigado (o monitoramento da Meta 7 do Plano Estadual de Educação) se desenvolveu numa dimensão histórica e social, optamos por uma abordagem qualitativa (MINAYO, 2001; BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Partindo dessa premissa, consideramos necessário compreender a perspectiva de atuação do FEE/PA em relação ao processo de monitoramento do padrão de qualidade, no tocante ao fluxo escolar e aprendizagem no ensino médio, constante da Meta 7 do Plano Estadual de Educação. Esse tipo de abordagem é importante nesta pesquisa porque permitiu identificar as características principais do objeto de estudo, assim como as situações que não apresentavam resultados claros e específicos (YIN, 2005).

Para a análise da atuação do FEE/PA no processo de monitoramento e avaliação da qualidade do PEE/PA, estabelecemos como procedimentos para a coleta de dados e informações: a revisão bibliográfica e a pesquisa documental.

A revisão bibliográfica foi desenvolvida na perspectiva de Alves-Mazzoti (2002), o que nos permitiu levantar dados acerca produção teórica pertinente ao tema de pesquisa, com base na leitura de autores como Beisiegel (2005), Carreira e Pinto (2007), Cara (2014), Damasceno e Santos (2017), Dourado, Oliveira e Santos (2007), Dourado (2008 2017), Jannuzzi (2005, 2011, 2014), Silva (2009), Scaff e Fonseca (2016) e Estêvão (2013), entre outros.

O levantamento de dados documentais foi efetivado por duas razões básicas: a primeira tem a ver com a relevância dessa estratégia para esse tipo de investigação, com base nos documentos produzidos pelo Fórum Estadual de Educação. A segunda diz respeito à possibilidade de este recurso investigativo se constituir numa fonte privilegiada de informações sistemáticas, sob a forma de texto, o que poderá favorecer a compreensão dos significados das comunicações (mensagens), os conteúdos manifestos e latentes, as significações explícitas ou ocultas na documentação relacionada à atuação do órgão colegiado em referência (YIN, 2005).

As atas das sessões plenárias do Fórum Estadual de Educação do Pará, das Reuniões da Comissão de Monitoramento e Sistematização - CMS, alusivas ao período de 2016 a 2018, foram analisadas neste estudo, objetivando assim a identificação de registros relacionados direta e indiretamente ao monitoramento e avaliação da qualidade no PEE/PA. Além das atas das sessões plenárias, consideramos ainda relevantes para esta pesquisa, entre outros, documentos considerados como fontes primárias, produzidos em forma de moções, planos de ação do FEE/PA e o Relatório de Monitoramento produzido pela CMS.

Quanto ao Relatório de Monitoramento, buscamos a sistematização de dados acerca da situação da educação básica paraense, os quais foram produzidos a partir do início do trabalho da CMS, criada pela Portaria n. 005/2016 – GS/Seduc. Esses dados demonstram, em linhas gerais, indicadores para as respectivas temáticas informadas pelas metas, a exemplo da Meta 7, que trata do IDEB (Indicador 7A: IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental; Indicador 7B: IDEB dos anos finais do ensino fundamental; Indicador 7C: IDEB do ensino médio).

Os documentos em referência foram submetidos à análise de conteúdo, na perspectiva de Bardin (2006). Para tanto, utilizamo-nos de um conjunto de técnicas, distribuídas em três fases distintas, quais sejam: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados, inferência e interpretação.

Como resultado da análise empreendida nos documentos mencionados, organizamos esta dissertação em 5 (cinco) seções, sendo a Introdução, a primeira delas, e as Considerações Finais, a quinta.

A seção 2 é intitulada *O Planejamento e o Monitoramento da Gestão Educacional no Brasil* e discorre sobre as experiências de planejamento da educação no Brasil, a partir da aprovação do PNE (2001-2010). Desenvolve, consecutivamente, uma concepção de monitoramento e avaliação na área das políticas educacionais. Destacamos ainda a legislação específica sobre monitoramento, identificando, ao mesmo tempo, as instâncias responsáveis por este procedimento no contexto dos respectivos entes federados.

A seção 3 discute concepções e conceitos de qualidade adotados no planejamento da educação básica, buscando sua ressignificação para a gestão das políticas educacionais, por meio da qualidade social, admitindo que esta poderá ser construída democraticamente, com o envolvimento efetivo da classe trabalhadora.

A seção 4 demonstra e analisa a atuação do FEE/PA no processo de monitoramento da Meta 7 do PEE/PA, no período de 2016 a 2018, no que concerne às estratégias que tratam do fluxo escolar e da aprendizagem no ensino médio.

## **2 PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL**

Nesta seção, buscamos compreender como passam a se configurar o planejamento e o monitoramento da educação. Para tanto, apresentamos iniciativas e experiências de planejamento da educação no Brasil a partir da aprovação do vigente Plano Nacional de Educação (PNE – Lei 13.005/2014), que estabeleceu em seu artigo 5º, a necessidade de monitoramento de metas e estratégias deste instrumento de gestão de políticas educacionais. Discorreremos ainda sobre o tema do monitoramento acerca da gestão de programas e políticas sociais, buscando sua adequação ao contexto do planejamento e da gestão da educação.

A partir desse entendimento, destacamos a legislação e as instâncias específicas nesta área, assim como relatamos as experiências de planejamento e de monitoramento no período delimitado para este estudo, tendo como objeto da abordagem o PNE (2014-2024).

### **2.1 Concepção de monitoramento e avaliação**

Para a compreensão do processo de monitoramento e a avaliação da Meta 7 do Plano Estadual de Educação, no que concerne ao fluxo escolar e aprendizagem, consideramos necessário examinar concepções de monitoramento na área das políticas sociais, buscando identificar suas especificidades na área do planejamento educacional. Assim, a presente subseção objetiva identificar conceitos produzidos sobre o tema, a fim de que possamos evidenciar a perspectiva mais adequada para o monitoramento dos planos de educação.

Para tanto, destaca-se inicialmente a definição formulada por Jannuzzi (2011, p. 41), que se reporta ao monitoramento em relação aos programas e políticas sociais, esclarecendo que se trata de:

[...] exercício sistemático de análise de indicadores representativos dos fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de Políticas Públicas – como equidade, eficácia, eficiência e efetividade.

A perspectiva assinalada pelo mencionado autor nos remete ao conceito de monitoramento analítico, que poderá contribuir para o aprimoramento da gestão de programas sociais e de planos de educação. Porém, consideramos que a efetivação de estratégias de monitoramento não é uma tarefa tão simples no contexto do planejamento das políticas

educacionais, especialmente quando são evidenciados critérios clássicos de avaliação, como asseverado por Jannuzzi (2011).

Trata-se de um desafio a ser enfrentado mais diretamente pelas instâncias competentes na área da gestão pública, por meio de procedimentos técnicos e de dinâmicas institucionais a serem implementadas e consolidadas.

Embora a gestão gerencial<sup>5</sup> como busca de obtenção de resultados esteja muito presente no acompanhamento das políticas públicas, a ação de monitorar pode significar, além do acompanhamento de metas e estratégias dos planos de educação, o cumprimento, por exemplo, de seus respectivos prazos, numa metodologia que se constitua pela reunião de um conjunto de fatores de caráter mais analítico, como concebe Jannuzzi (2011).

Com efeito, a construção das políticas se deu num determinado contexto e, por essa razão, elas são permeadas por variáveis que se interpõem e se entrelaçam nessa construção até se chegar à materialidade de um conjunto de políticas públicas, como argumentam Cavalcante e Nogueira (2010). Assim, quando consideramos a gestão das políticas públicas, contexto em que o Planejamento se efetiva com todas as suas peculiaridades, o monitoramento poderá contribuir estrategicamente para qualificar a ação empreendida pelo poder público, inclusive, na área das políticas educacionais.

Nesse sentido, precisam ser consideradas as condições e conjunturas em que a ação pública se desenvolve, a fim de que o monitoramento e a avaliação contribuam no sentido de aferir os resultados obtidos em relação aos planos e programas sociais, para que se possa compreender se houve compatibilidade com os objetivos proclamados.

Consideramos, assim, que a implementação desses instrumentos de gestão das políticas e, por conseguinte, a execução de suas metas e ações pressupõem investimentos de recursos públicos cujo montante vem se ampliando no Brasil, embora ainda sejam insuficientes devido às condições sociopolíticas e econômicas da população.

Nessa perspectiva, Jannuzzi (2011) adverte que a crescente atuação do Estado na área social exige ainda mais dos órgãos públicos, aqui admitidos, sobretudo aqueles de controle social<sup>6</sup> e a implementação sistemática de estratégias de monitoramento e de avaliação.

---

<sup>5</sup> De acordo com Castro (2008), “a gestão gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pelos modelos de avaliação de desempenho, por suas novas formas de controlar o orçamento e os serviços públicos e pela descentralização administrativa, que dá maior autonomia às agências e aos departamentos” (CASTRO, 2008, p. 391).

<sup>6</sup> Entre os órgãos de controle social na gestão das políticas educacionais, podemos destacar os conselhos de Educação, inseridos como partes constituintes no contexto dos sistemas de educação dos respectivos entes federados, com essa organização passando a ser admitida, no âmbito dos municípios, a partir da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 211.

Porém, esse processo, como mencionado anteriormente, ainda permanece como desafio, porque não se chegou – arriscamo-nos a afirmar na área educacional, por exemplo – à construção de uma cultura de monitoramento e de avaliação mais consistente (JANNUZZI, 2011), cuja metodologia pudesse dar conta de demandas específicas na gestão das políticas e programas educacionais, de modo que as instâncias governamentais se reconhecessem nesse processo e procurassem desenvolver, adequadamente, suas atividades e incumbências institucionais, no sentido de acompanhar a implementação, por exemplo, dos planos decenais.

Quando se faz referência à área educacional passamos a concordar com a constatação do mencionado autor, considerando que há, entretanto, um grau ainda maior de dificuldade quando nos referimos aos planos de educação como instrumentos de gestão de caráter mais permanente, que precisariam se constituir em políticas de Estado, de modo que suas metas e estratégias sejam efetivadas num determinado espaço temporal, como explicam Cavalcante e Nogueira (2010, p. 26):

A introdução efetiva destes instrumentos na administração pública brasileira esbarrou na incipiente cultura de avaliação vigente até então, haja vista a prevalência de resistências naturais, seja individual ou organizacional, em relação aos processos avaliativos. Neste sentido, o grande desafio é a institucionalização do monitoramento e da avaliação na gestão dos programas governamentais.

Com efeito, na área educacional, o planejamento vem se caracterizando desde a década de 1930, por continuidades<sup>7</sup> e rupturas<sup>8</sup>, de acordo com Damasceno e Santos (2017), o que pode ser compreendido por razões políticas e ideológicas, deixando assim de ser oferecidas resistências, como se situassem num plano meramente natural. Entretanto, quando fazemos referência ao planejamento em sua dimensão técnica – com todos os seus elementos que se articulam na gestão das políticas públicas –, passamos a concordar que ainda precisamos avançar na construção de procedimentos voltados para o monitoramento e a avaliação.

Portanto, uma das primeiras etapas a serem consideradas nesse processo de construção diz respeito ao uso adequado das terminologias, pois, quando se faz alusão aos planos e

---

<sup>7</sup> Estariam relacionados aos limites não superados ainda hoje, a exemplo da baixa qualidade do ensino, da cultura da meritocracia, da baixa capacidade instalada em termos de recursos humanos nas secretarias e da influência do setor privado na gestão pública (DAMASCENO; SANTOS, 2017).

<sup>8</sup> Tratam-se dos avanços, isto é, de rupturas significativas e proativas, a exemplo: da racionalização do financiamento que a partir do FUNDEB, passando a ter concepção sistêmica; da proposição plena do CAQi; da formação de professores com o incremento do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR); da democratização e do fortalecimento da diversidade nas escolas; das mudanças nas condições de planejamento com o exercício do Plano de Ações Articuladas (PAR); da Emenda Constitucional 59/2009, que prevê o Sistema Nacional de Educação e a obrigatoriedade e universalização do ensino de 4 a 17 anos (DAMASCENO; SANTOS, 2017).

programas na área das políticas sociais, o monitoramento precisa ser concebido como uma prática que pode ocorrer a qualquer momento do ciclo da política pública, tendo em vista a materialização de suas metas e, quando for o caso, de suas respectivas estratégias. A avaliação, neste caso, é uma das etapas desse ciclo que se realiza após a implementação do monitoramento, pressupondo a apreensão de uma dinâmica própria, por se tratar de “processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público de informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa” (JANNUZZI, 2011, p. 265).

Nessa mesma direção, Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016) argumentam que, em relação ao planejamento da educação, o ato de monitorar e de avaliar se desenvolvem articuladamente, numa dinâmica de natureza indissociável, porém como etapas distintas e complementares que não se realizam isoladamente. Dessa forma, o monitoramento compreende a avaliação, que compreende, por sua vez, o monitoramento, ou seja, como partes constitutiva e constituinte de um mesmo processo, logo, “os planos de educação devem ser avaliados periodicamente, com base em resultados obtidos no monitoramento, para a verificação do que realmente foi cumprido em relação ao inicialmente planejado” (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 457).

Embora tais procedimentos sejam indissociáveis, precisamos compreendê-los em sua especificidade. Portanto, para que o monitoramento não se confunda como o ato de avaliar, embora haja complementariedade entre ambos. Como visto anteriormente, Rezende (2013) esclarece que o monitoramento não teria a preocupação com juízos de valor, mas com a celeridade e prestação de informações aos gestores dos programas sociais, buscando indicar eventuais problemas, ao passo que a avaliação, compreendida como de processo, nesse contexto, constitui-se num ato de reflexão e proposição de soluções a partir dos dados levantados pelo monitoramento.

Além disso, acrescenta o autor, o ato de monitorar é tão ou mais importante do que o de avaliar, uma vez que pode evitar o desperdício de recursos ou o insucesso das ações planejadas. Assim, a avaliação e o monitoramento se constituem como procedimentos interdependentes entre si, sendo imprescindíveis no processo de gestão das políticas sociais, como havíamos demonstrado nesta seção.

É importante evidenciar ainda que, quando se faz referência ao monitoramento de maneira mais específica, trata-se de uma atividade permanente e cotidiana destinada, por exemplo, ao acompanhamento da implementação das metas e estratégias dos Planos de Educação. Para tanto, é recomendada a implantação de sistemas de informação voltados para

o cumprimento dessa finalidade, de modo que haja a superação da antiga prática esporádica ou isolada, como argumentam Cavalcante e Nogueira (2010).

Aqui reside um dos maiores desafios dos órgãos colegiados (como os Conselhos de Educação ou Fóruns de Educação, por exemplo) como instâncias permanentes de monitoramento, que precisariam contar com recursos e Tecnologias da Informação que pudessem lhes assegurar a efetivação de procedimentos relacionados ao acompanhamento contínuo e à avaliação sistemática ou periódica – neste caso, dos Planos de Educação como instrumentos de gestão das políticas educacionais.

Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016), por seu turno, admitem que hoje um dos maiores desafios na gestão das políticas públicas consiste em estabelecer parâmetros e mecanismos para efetivar o monitoramento e a avaliação dos programas e políticas institucionais, por se tratar de uma prática recente nos órgãos governamentais, trata-se de uma dificuldade comum a todas as áreas das políticas sociais, incluindo, necessariamente, o setor educacional.

Como possibilidade de superação desse desafio, compreendemos que é imprescindível a definição de indicadores sociais, que são considerados componentes centrais para a efetivação de procedimentos de monitoramento. Tais indicadores, de acordo com Jannuzzi (2009, p. 15), são definidos como “uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico ou pragmático”.

Este autor argumenta ainda que os indicadores sociais podem ser concebidos como instrumentos que permitem traduzir dados cadastrais e estatísticos em informação estruturada para análise e tomada de decisão acerca dos programas e/ou planos em andamento. Dessa forma, eles se prestariam “a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo” (JANNUZZI, 2009, p. 15). Consideramos que este também é um dos desafios ao monitoramento, pois, em geral, os agentes públicos implicados<sup>9</sup> quanto aos procedimentos dessa natureza, embora sejam engajados política e institucionalmente em relação à gestão das políticas educacionais, nem sempre reúnem o domínio ou a competência técnica necessária para lidar, manipular ou interpretar informações produzidas por meio do procedimento ora evidenciado, com base em

---

<sup>9</sup> Referimo-nos mais diretamente aos agentes públicos, na área da educação, que se encontram atuando seja nas Secretarias de Educação, seja nos órgãos colegiados de gestão das políticas educacionais, no contexto dos sistemas de ensino dos respectivos entes federados.

indicadores sociais que informem a qualidade dos serviços educacionais que são implementados no contexto do planejamento educacional.

Portanto, seja nas áreas das políticas sociais, seja especificamente na área da educação, quando é feita referência aos Planos de Educação, a ação de monitorar vai exigir, acima de tudo, a definição de bons indicadores que sejam validados e apropriados politicamente pelos atores sociais envolvidos nesse processo, de acordo com a recomendação de Rezende (2013).

Assim, consideramos que indicadores adequados e, por conseguinte, necessários para a gestão e o acompanhamento das políticas educacionais são aqueles que se referenciam no padrão de qualidade da educação pública, cuja construção deve passar pelo referendo da sociedade. Nesse sentido, as consultas públicas e, especialmente, as conferências de educação realizadas periodicamente, seja em âmbito nacional, seja em âmbito estadual e municipal, se constituem em espaços apropriados para a validação dos indicadores sociais, que precisam ser orientados por princípios como inclusão e qualidade social da oferta dos serviços educacionais.

Nessa perspectiva, consideramos necessário examinar consecutivamente o que preconizam as leis que aprovaram Planos de Educação em âmbito federal e estadual, embora seja necessário admitirmos que o monitoramento e avaliação, por se tratarem de uma experiência recente no contexto brasileiro, são um processo. Por essa razão, encontram-se em construção, o que pressupõe necessariamente a definição de indicadores sociais para que haja acompanhamento efetivo da gestão das políticas educacionais.

## **2.2 Monitoramento nas Leis dos Planos de Educação**

A presente seção secundária objetiva discorrer sobre a legislação educacional atinente ao monitoramento, no contexto do planejamento do Brasil, passando pelas diferentes instâncias federativas, na qual podemos observar indicativos acerca da necessidade de monitoramento dos Planos de Educação, em âmbito nacional e estadual. Assim, a partir da vigência do PNE (2014-2024), buscamos identificar de forma correlata na instância subnacional a legislação específica a respeito do tema monitoramento e avaliação do PEE/PA (2015-2025).

A partir da vigência do PNE 2014-2024, passamos a identificar referências mais diretas à necessidade de efetivação de procedimentos relacionados ao monitoramento contínuo e à avaliação sistemática dos Planos Decenais de Educação. Com efeito, a mencionada Lei, em seu artigo 5º, assim preconiza: “*A execução do PNE e o cumprimento de*

*suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas”* (BRASIL, 2014, on-line, grifo nosso). Definindo, para tanto, as instâncias responsáveis pelo atendimento dessas demandas, como veremos mais detidamente na próxima seção.

Dessa forma, no § 2, artigo 5º, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) ficou incumbido de, a cada dois anos, ao longo do período de vigência do PNE, publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas, devendo organizar informações por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos resultantes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Censo Demográfico e dos censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei, sendo assegurada a observância de outras fontes e informações relevantes (BRASIL, 2014).

O § 3º do artigo 7º da Lei que aprovou o PNE estabeleceu que os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios precisarão ainda, em vista do efetivo monitoramento contínuo e avaliação sistemática, criar mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE de maneira articulada com seus respectivos Planos de Educação.

No artigo 11 da Lei 13.005/2014, encontramos uma menção direta ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e de que ele deverá ser coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Diz ainda que este Sistema se constituirá de “fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino” (BRASIL, 2014, on-line) a partir da produção de indicadores, como rendimento escolar e de dados pertinentes apurados pelo Censo Escolar da Educação Básica, assim como indicadores de avaliação institucional.

Com base nesses dispositivos, observamos que a Lei 13.005/2014, além de definir uma perspectiva de acompanhamento pautada em indicadores, deixa subentendido que o monitoramento é parte integrante desse processo, sendo admitido como procedimento contínuo que antecede as etapas de avaliação sistemática ou periódicas do PNE (2014-2024).

A lei que aprovou o PNE também estabeleceu a obrigatoriedade de os entes federados elaborarem ou adequarem, quando ainda vigentes, seus correspondentes Planos de Educação, no prazo de 1 (um) ano (BRASIL, 2014). Portanto, essa determinação precisaria ser observada no prazo previsto pelos estados, Distrito Federal e municípios.

O Pará cumpriu essa previsão legal, porém, de maneira controvertida<sup>10</sup>, tendo aprovado seu segundo Plano Estadual de Educação<sup>11</sup> mediante Lei n. 8.186, de 23 de junho de 2015. No artigo 3, esta lei estabelece que: *“a execução do PEE e o cumprimento de suas metas serão objetos de monitoramento contínuo (pelo menos anual) de avaliações bienais”* (PARÁ, 2015, grifo nosso).

### 2.3 Instâncias e experiências de planejamento, monitoramento e avaliação

A aprovação da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, enfatizou a necessidade do monitoramento e avaliação, que passam a ter como objeto a execução do PNE (2014-2024), segundo o artigo 5º, e o cumprimento de suas metas. Para tanto, este diploma legal estabeleceu instâncias em âmbito federal como responsáveis por esses procedimentos, quais sejam: o Ministério da Educação (MEC); a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação. Esta mesma lógica passa a ser replicada em relação aos demais entes federados.

Constatamos que a Lei n. 8.186/2015 também estabeleceu, em âmbito estadual, instâncias correlatas de monitoramento e avaliação em relação à União, quais sejam: Secretaria de Estado de Educação (Seduc); Conselho Estadual de Educação (CEE); Comissão de Educação, Cultura e Saúde da Assembleia Legislativa do Estado do Pará; Fórum Estadual

---

<sup>10</sup> Controvertida porque, a nosso ver, deixou de considerar o indicativo da Lei n. 13.005/2014, que estabeleceu a necessidade de adequação dos planos subnacionais, quando existentes, ao PNE. Como visto, o Pará não precisava, neste caso, revogar o PEE aprovado em 2010, mas apenas atender a esta recomendação. Portanto, a inobservância de tal indicativo passou a desconsiderar a construção histórica do primeiro Plano Estadual de Educação (Lei n. 7.441/2010), que contou com ampla mobilização popular, tendo sido precedido de conferências municipais, regionais e que culminou com a Conferência Estadual de Educação, realizada em 2009. As motivações político-ideológicas para a revogação da mencionada lei ainda demandam investigações a fim de que possamos compreender o que estaria subjacente a esse processo.

<sup>11</sup> O primeiro Plano Estadual de Educação do Pará foi aprovado mediante a Lei n. 7.441, de 2 de julho de 2010. O art. 2º desta Lei estabelecia que a implementação do Plano Estadual de Educação seria objeto de avaliações periódicas, em articulação com outros entes federados e com a sociedade civil. Atribuía ainda ao Poder Legislativo o acompanhamento da execução do Plano Estadual de Educação. Quanto à primeira avaliação, ela deveria ser realizada no 4º ano de vigência da Lei, cabendo à Assembleia Legislativa aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções. Neste contexto, o artigo 3º da lei tratava de avaliações periódicas, que deveriam ser realizadas pelo Conselho Estadual de Educação por meio de mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Estadual de Educação. Embora tivesse sido aprovado para uma década (2010-2020), este Plano foi revogado pela Lei n. 8.186, de 23 de junho de 2015, que aprovou o atual PEE (2015-2025). Ao contrário de outros estados, o Pará aprovou seu Plano em uma “audiência” pública de 2h30.

de Educação (FEE); e previu ainda a publicação dos resultados do monitoramento e das avaliações periódicas nos respectivos sítios institucionais das instâncias citadas<sup>12</sup>.

No Quadro 2, são identificadas as instâncias de monitoramento contínuo e avaliação sistemática por entes federados, de acordo com a lógica instituída a partir do advento da Lei 13.005/2014, que aprovou o PNE (2014-2024), o que poderá representar avanços na gestão e no planejamento das políticas educacionais:

**Quadro 2 - Monitoramento e Avaliação por ente federado**

LEI	ABRANGÊNCIA	ÓRGÃOS DE MONITORAMENTO
<b>Lei 13.005/2014</b>	Nacional	MEC/INEP Conselho Nacional de Educação Fórum Nacional de Educação Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal
<b>Lei 8.186/2015</b>	Estadual (Pará)	Secretaria Estadual de Educação Conselho Estadual de Educação Comissão de Educação, Cultura e Saúde da Assembleia Legislativa do Estado do Pará Fórum Estadual de Educação

Fonte: elaborado pela autora, 2018.

Embora a legislação examinada sobre o monitoramento e avaliação dos Planos de Educação tenha feito previsão a respeito da necessidade da observância desses procedimentos, no contexto da gestão e do planejamento nos respectivos entes federados, os resultados apresentados até o momento não comprovam a efetivação nem tampouco a consolidação desses processos pelos motivos mencionados nesta seção. Em âmbito federal, podemos identificar algumas experiências que podem ser consideradas significativas, conforme demonstrado subsequentemente, mesmo que o Plano de Ações Articuladas (PAR), por exemplo, tenha sido aprovado antes da vigência do PNE (2014-2024).

De acordo com Scaff e Fonseca (2016, p. 26): “o planejamento ergue-se como meio de organizar a política econômica e social de cada gestão governamental”. Com efeito, o planejamento, como admitem as autoras, “constituem formas concretas de definir valores e benefícios a serem distribuídos para a sociedade e os meios para a sua consecução. Neste caso, assume um caráter racional a partir de regras e procedimentos técnicos” (SCAFF; FONSECA, 2016, p. 26).

<sup>12</sup> Por meio de pesquisas empreendidas recentemente nos respectivos sítios institucionais, constatamos que esses procedimentos ainda não estão sendo observados de modo a haver o efetivo cumprimento da legislação em vigor.

Damasceno e Santos (2017, p. 9), por sua vez, ressaltam a importância do planejamento para a gestão das políticas educacionais ao argumentarem que:

O planejamento passou a se constituir em uma função mais que relevante, tornando-se imprescindível e instrumento por meio da qual a instituição se projeta para o futuro, configurando intencionalidades e delineando uma programação na qual objetivos são definidos, estratégias são estabelecidas e recursos são alocados visando sua implementação satisfatória.

O planejamento se apresenta, portanto, como um instrumento que possibilita a implementação de políticas públicas em uma determinada temporalidade concreta. Entretanto, precisamos admitir também que a materialização de ações planejadas na área das políticas públicas depende do poder político e financeiro do Estado, pois, na concepção de Scaff e Fonseca (2016), diversas são as variáveis que precisam ser consideradas nesse contexto, a exemplo da interferência de grupos dominantes que agem como formadores junto ao governo; eventos internacionais que podem produzir efeitos sobre a economia e o mercado local, entre outros aspectos.

Assim, consideramos que o planejamento precisa ser concebido em sua amplitude, isto é, em um contexto macroeconômico, apesar de se circunscrever ao âmbito dos estados nacionais, a exemplo do Brasil – país capitalista, que se situa periféricamente na divisão internacional do trabalho e que faz uso desse instrumento como parte integrante de um projeto de desenvolvimento, como asseguram Scaff e Fonseca (2016).

Porém, é notório reconhecer que a consolidação do processo de planejamento estatal “faz parte de um enfrentamento político que estendia para fora das fronteiras nacionais, e, não raras vezes, submeteu os países ao propósito dos países mais avançados” (SCAFF; FONSECA, 2016, p. 28). Compreendemos que a partir dessa lógica que perpassa as relações transacionais, o planejamento é influenciado direta e indiretamente pelos ditames e exigências dos países que exercem hegemonia no mercado capitalista, especialmente no contexto da globalização da economia.

Admitida essa relação da planificação nacional com o contexto mais amplo das relações transacionais, podemos evidenciar mudanças mais estruturantes que foram promovidas no aparelho estatal e, conseqüentemente, na elaboração do planejamento, como esclarecem Scaff e Fonseca (2016).

Portanto, a experiência de elaboração do Plano Nacional de Educação, como uma das formas mais expressivas de planejamento educacional, uma vez que foi convertido efetivamente em lei, precisa ser compreendida em seu contexto político e econômico, quando

o Estado nacional é reconfigurado para atender às novas exigências do capitalismo, de modo que a gestão pública passa a assumir feições mais gerencialistas, em oposição ao modelo burocrático que estaria perpassando a lógica estatal vigente. Como afirmam Scaff e Fonseca (2016, p. 35): “a gestão pública deveria seguir os princípios da administração pública gerencial, combinando a presença do Estado com forte participação do setor privado, nacional e estrangeiro”.

Com base na lógica gerencialista que passara a ser instituída na gestão pública, podemos questionar se o Plano Nacional de Educação ora referido havia-se constituído apenas num instrumento de planificação estatal, focado na produção de resultados por meio de uma administração pública mais flexível ou havia se convertido num instrumento para ampliação das oportunidades educacionais do País. Sabemos, entretanto, que embora esses princípios tenham exercido alguma influência na construção desse Plano<sup>13</sup>, em razão do contexto político e econômico em que se configurou, suas metas e estratégias não foram efetivadas como deveriam, o que demonstra uma das contradições da gestão pública, que se orienta por princípios condizentes com os interesses do Estado capitalista, pois como afirmam Damasceno e Santos (2017, p. 46) ao se referirem ao PNE (2001-2010):

[...] ele não se consubstanciou, efetivamente, em política de Estado, configurando-se, no máximo, em instrumento de críticas à ausência de compromissos dos governantes em relação ao enfrentamento efetivo das mazelas que assolam a educação nacional há séculos.

A constatação acerca da não efetivação do mencionado Plano pode nos remeter ao entendimento de que não teria sido objeto de monitoramento contínuo nem tampouco de avaliação sistemática durante sua vigência. Mesmo não tendo se constituído no planejamento que interessava ao conjunto da sociedade brasileira, precisaria ser acompanhado efetivamente, a fim de que se pudesse corrigir, eventualmente, seus rumos para que atendessem de alguma forma aos interesses majoritários da população.

Dourado (2011), por sua vez, esclarece que o Plano Nacional de Educação (Lei n. 10172/2001) deixou, assim, de se constituir em diretriz para o planejamento e gestão da política educacional. Na opinião deste autor, o PNE não passou por avaliação sistemática e global, tampouco os segmentos da sociedade brasileira se mobilizaram no sentido de sua

---

<sup>13</sup> Não estamos aqui nos reportando ao Plano Nacional de Educação como um instrumento que contemplou os interesses da sociedade brasileira, haja vista que seu processo de construção se deu em meio a um forte processo de disputas políticas, pois como esclarecem Damasceno e Santos (2017, p. 45): “a partir de duas concepções inconciliáveis e antagônicas de plano”. Sendo uma da sociedade brasileira, enquanto a outra fora atribuída ao poder Executivo.

reformulação; ao contrário, houve movimentos acerca de sua revogação, em especial, aquele protagonizado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Essas posturas, a nosso ver, estavam condizentes com o contexto político da época, que revelava certo descrédito em relação ao PNE (2001-2010) que havia sido instituído na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o qual foi perdendo ainda mais sua importância quando ocorreu a mudança de governo e, conseqüentemente, novas estratégias de planejamento foram implementadas, a exemplo do Plano de Ações Articuladas (PAR), o que pode significar certa ruptura.

Porém, para que esse movimento de continuidade e até mesmo de rupturas, como assinalam Damasceno e Santos (2017), possam ser superados em favor da democratização da gestão das políticas educacionais e da efetivação do controle social, é necessário que o monitoramento e a avaliação sejam levados a efeito a fim de que haja correção dos rumos da gestão das políticas educacionais, para que os Planos de Educação constituam-se efetivamente em políticas de estado nas respectivas esferas de competências dos entes federados.

Para tanto, argumentamos nesta Dissertação pela construção de uma concepção de monitoramento que transcenda uma lógica meramente gerencialista ou até mesmo tecnicista que vem demarcando o planejamento e, conseqüentemente, a gestão das políticas públicas, de modo que seja possível conceber a ação de monitorar continuamente as metas e estratégias dos Planos Decenais de Educação, a partir do efetivo envolvimento dos segmentos sociais da sociedade – representados nos órgãos colegiados –, em que esse procedimento se encontra institucionalizado.

Entretanto, a história recente tem demonstrado rupturas positivas<sup>14</sup> na área do planejamento educacional, uma vez que o monitoramento começa a ser mais evidenciado, na gestão das políticas educacionais, a partir das experiências do Plano de Ações Articuladas (PAR) e da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). É o que será demonstrado, nas próximas seções, admitindo-se que há contradições que precisam ser consideradas nesse processo, apesar dos avanços igualmente identificados.

---

<sup>14</sup> Termo utilizado por Damasceno e Santos (2017).

### 2.3.1 Monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR)

A partir do Governo Lula (2003-2010) identificamos que foi introduzido, mediante o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR)<sup>15</sup>, um novo paradigma de planejamento para os Sistemas Municipais de Educação, como afirmam Silva, Ferreira e Oliveira (2014).

É nesse contexto que começa a ser identificado um movimento que pode ser considerado favorável ao monitoramento e à avaliação na área do planejamento educacional, na perspectiva do regime de colaboração, pois, como afirmam Cabral Neto, Garcia e Castro (2016, p. 82-83):

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) foram lançados como estratégia do Governo Federal para estabelecer o regime de colaboração entre os entes federados e traçar novos caminhos para a definição e implementação de políticas públicas educacionais.

Portanto, com o lançamento do PDE, concomitantemente ao Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, passou a dispor sobre a implementação do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, com previsão da participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, tendo em vista a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. A partir desta iniciativa, o governo pretendeu desenvolver uma ação articulada entre os entes federativos, tendo no PAR uma estratégia para a efetivação do regime de colaboração. Assim, o PDE passaria a funcionar como uma ação indutora do Governo Federal em relação aos demais entes federados para a implantação de sua política educacional.

Constatamos que o PDE passaria a abrigar quase todos os programas em desenvolvimento pelo MEC num mesmo Plano, tal iniciativa se encontrava constituída de 30 ações, as quais foram apresentadas de forma individualizada, sendo agrupadas ou justapostas sem nenhum critério, como explica Saviani (2007).

Com efeito, a análise da composição do PDE permite constatar que suas 30 ações<sup>16</sup> se referem à educação básica, sendo doze de caráter mais global, entre as quais podemos

---

<sup>15</sup> Silva, Ferreira e Oliveira (2014, p. 86) esclarecem que “o PDE e o PAR referem-se a um Plano Educacional lançado em 2007, pelo governo Lula da Silva, visando articular o conjunto de ações do MEC e, ao mesmo tempo, disponibilizar, para os estados, municípios e Distrito Federal, instrumentos de avaliação e de implementação de políticas voltadas à melhoria da qualidade da educação básica pública”.

<sup>16</sup> Nesta seção, descreveremos apenas as ações relacionadas com a educação básica, uma vez que o foco deste trabalho se volta especificamente para uma de suas etapas, isto é, o ensino fundamental. Sabemos, entretanto,

destacar o FUNDEB, o Plano de Metas do PDE-IDEB, o Piso do Magistério e a Formação. Estas ações são complementadas em forma de programas de apoio, a exemplo do Transporte Escolar, Luz para Todos, Saúde nas Escolas, entre outros.

Entre as ações mencionadas, podemos identificar que cinco delas enfatizam especificamente determinados níveis de ensino. Assim, na Educação Infantil, é encontrado o Proinfância, destinado ao financiamento para a construção, ampliação e melhoria de creches e pré-escolas. Em relação ao Ensino Fundamental, detectamos três ações, quais sejam: Provinha Brasil, voltada à avaliação do desempenho em leitura das crianças de 6 a 8 anos de idade, objetivando verificar se, em oito anos, os alunos da rede pública estão sendo efetivamente alfabetizados; o Programa Dinheiro Direto nas Escolas, que previa o acréscimo de 50% de recursos financeiros às escolas que cumprissem as metas projetadas para o IDEB; e o Gosto de Ler, destinado ao estímulo do gosto pela leitura, por meio da Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa.

Quanto ao ensino médio, observamos que este nível foi contemplado com a ação denominada Biblioteca na Escola, com a finalidade de dotar as bibliotecas com obras literárias, assim como universalizar a distribuição de livros didáticos, de acordo com as disciplinas que integram o currículo do ensino médio.

A partir da descrição, explicitada anteriormente, percebemos a abrangência, com a previsão de ações que passaram a incidir sobre todos os níveis e modalidade de ensino, compreendendo da educação básica à educação superior. Embora o PDE tenha sido apresentado como um instrumento voltado para a superação do problema da qualidade do ensino, constatamos que não se constituiu propriamente como um plano; ao contrário, pois, de acordo com Saviani (2007, p. 1239), “ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituíram em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstas no PNE”.

Saviani (2007) chama atenção para o advérbio “teoricamente”, porque, segundo ele, o PDE não partiu de diagnósticos, diretrizes e objetivos constantes do PNE, “mas de ações que não se articulam organicamente com este” (SAVIANI, 2007, p. 1239).

Entretanto, o PAR passou a ser evidenciado pelo MEC como um instrumento apropriado para o cumprimento de finalidades relacionadas ao planejamento e à gestão da Educação. Por meio dessa iniciativa, os entes federados passariam a explicitar suas prioridades, ações, cronogramas de execução e de responsabilidades. Todavia, o regime de

---

que as demais ações do PDE destinavam-se à educação superior e às demais modalidades de ensino que também foram contempladas, a exemplo da educação de jovens e adultos, da educação especial, entre outras.

colaboração pretendido por meio desta estratégia de planejamento, não se concretizou, pois, como afirmam Cabral Neto, Garcia e Castro (2016, p. 83):

O governo ao estabelecer diretrizes mediante o planejamento de ações, não considerou as especificidades dos estados e municípios, as disparidades regionais, tampouco as diferentes capacidades de administração dos gestores estaduais e municipais, o que tem levado a ganhos pífios, demonstrados na avaliação dos resultados das ações implementadas no âmbito do PAR.

Apesar dos problemas relacionados à operacionalização do PAR quanto aos acordos estabelecidos entre o MEC e os entes federados, autores como Silva, Ferreira e Oliveira (2014) admitem que houve também avanços em relação a essa iniciativa quando de sua implantação em alguns municípios, entre os quais destacam a direção conceitual e metodológica para o planejamento educacional por meio do diagnóstico.

Ao analisar os instrumentos utilizados para o monitoramento e revisão de ação do PAR de cada município, são constatados elementos relacionados à identificação da ação, prazos previstos para a execução, identificação das subações vinculada(s) a: ação; estado e execução da ação, complementados pelo balanço da ação em relação às diretrizes do Plano de Metas. Compreendemos que se tratava de um roteiro que permitia um amplo e, por que não dizer, exaustivo diagnóstico acerca do *status* das ações estabelecidas e que precisariam ser monitoradas em vista de sua necessária articulação ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Entre os aspectos que podem ser destacados como estratégia diferenciada da gestão educacional, em vista do monitoramento, diz respeito à construção participativa de indicadores de qualidade social da educação, uma vez que não existiam referências a esse respeito nacionalmente pactuados e que pudessem ser utilizados pelos sistemas de ensino. Dessa forma, o texto disponibilizado no Portal da SASE/MEC (BRASIL, 2011, p. 3) estabelecia a necessidade de serem:

[...] mensurados os desafios para a garantia do direito público e subjetivo das condições adequadas ao desempenho dos profissionais e de práticas de gestão democrática. Articular e mediar uma concepção de qualidade social de educação, por meio da construção participativa de indicadores pode ser a base para uma eventual decisão de instituição de um sistema nacional de avaliação para a educação básica, parte integrante do Sistema Nacional de Educação a ser construído.

A iniciativa da SASE/MEC como uma forma de operacionalização do monitoramento do PAR sinalizava, naquele contexto, para a possibilidade de construção de um Sistema Nacional de Avaliação como parte constituinte, inclusive, do Sistema Nacional de Educação

(SNE), o que podemos considerar de importância estratégica para a gestão articulada das políticas educacionais com seus desdobramentos e efetivação no território dos municípios brasileiros, embora esse processo tenha sido desenvolvido a partir de mecanismos de indução.

Dessa forma, a partir dos instrumentos disponibilizados na plataforma do PAR, podemos identificar a previsão de 82 (oitenta e dois) indicadores de qualidade social da educação, distribuídos em 4 (quatro) dimensões, quais sejam: gestão educacional (subdividida em cinco áreas, abrangendo 28 indicadores); formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar (compreendendo 5 áreas e 17 indicadores); práticas pedagógicas e avaliação (constando de 3 áreas e 15 indicadores); infraestrutura física e recursos pedagógicos (com a previsão de 4 áreas e 22 indicadores).

Precisamos reconhecer ainda que o IDEB, apresentado no contexto do PDE, cujas metas precisavam ser monitoradas pelo PAR, configurava-se como uma tentativa de resolução do problema da qualidade do ensino ministrado pelas escolas de educação básica do país, o que julgamos de fundamental importância para o planejamento e gestão das políticas educacionais.

Saviani (2007) ressalta que essa iniciativa, voltada para a melhoria da qualidade da educação básica, vai ao encontro da sociedade, embora seja forçoso reconhecer que essa problemática tenha ganhado maior visibilidade “daquela parcela social com mais presença na mídia, em virtude de suas ligações com a área empresarial” (SAVIANI, 2007, p. 1243).

Observamos, assim, que esse processo de gestão e planejamento das políticas educacionais é demarcado por contradições, uma vez que entram em disputa interesses distintos, seja de movimentos sociais com forte militância política em torno da qualidade da educação, seja de setores empresariais que veem nela a mola propulsora para o desenvolvimento econômico. Conciliar esses interesses, em favor de uma pauta educacional, que assegure o direito a uma educação de qualidade, consoante paradigma da qualidade social, não é tarefa fácil e exige dos gestores públicos compromisso com segmentos empobrecidos da população, que se ressentem mais diretamente com a precariedade dos serviços educacionais.

Porém, voltando mais diretamente ao PDE, consideramos a necessidade de examinar suas bases de sustentação a fim de compreender se o objetivo da melhoria da qualidade da educação básica poderá ser atingido, de acordo com sua proposição.

Nesse sentido, Saviani (2007) identifica dois pilares de sustentação, quais sejam: o técnico e o financeiro, e esclarece que essas bases estão relacionadas às atribuições do MEC,

nos termos da CF 1988 e da Lei 9394/1996, em relação aos demais entes federados (estados, Distrito Federal e municípios).

Compreendemos, assim, que, em relação à dimensão técnica, o PDE se encontra alicerçado em dados estatísticos alusivos ao funcionamento das redes escolares de educação básica e em instrumentos de avaliação, aplicados periodicamente pelo INEP, que teriam servido de base para a construção do IDEB. Este indicador é um recurso técnico por excelência destinado ao monitoramento da implementação do PDE, que permite, como explica Saviani (2007, p. 1245): “[...] definir e redefinir as metas, orientar e reorientar as ações programadas e avaliar os resultados, etapa por etapa, em todo o período de operação do plano, que se estenderá até o ano de 2022”.

Constatamos, assim, que o PAR é uma das experiências mais concretas – quiçá, mais exitosas – de monitoramento que tem no IDEB uma referência de análise do padrão de qualidade do ensino ministrado nas escolas de educação básica.

O monitoramento assim efetivado representa um verdadeiro avanço, “ao combinar os dados relativos ao rendimento dos alunos com os dados da evasão e repetência e ao possibilitar aferir, por um padrão comum em âmbito nacional, os resultados da aprendizagem de cada aluno, em cada escola” (SAVIANI, 2007, p. 1246). Outra vantagem dessa metodologia apontada por Saviani (2007, p. 1246) diz respeito ao “processo sistemático e continuado de assistência técnica aos municípios como apoio e condição para incentivos financeiros adicionais”.

Por meio dessa iniciativa, que consideramos interessante do ponto de vista da gestão educacional, foi possível comprovar, com base nos dados obtidos, os equívocos cometidos pelos governos anteriores em relação à responsabilização principal dos municípios quanto à manutenção do ensino fundamental, que há décadas vem apresentando resultados insatisfatórios no tocante aos rendimentos educacionais.

Acrescentamos ainda que há outros instrumentos voltados para o monitoramento dos dados<sup>17</sup> alusivos à educação básica e que se constituem, no âmbito do PDE, como uma alternativa de intervenção em relação à qualidade da educação.

Assim, autores como Saviani (2007, p. 1248) advogam que a Provinha Brasil cumpriu essa finalidade, na medida em que teria incidido sobre “um momento crucial do processo de aprendizagem”. Porém, este mesmo autor chega a admitir que o processo de alfabetização não

---

<sup>17</sup> Compreendemos que os resultados obtidos por meio das avaliações em grande escala têm servido como instrumentos de monitoramento por parte do MEC, na medida em que são produzidos dados que atestam o nível de desempenho dos estudantes em relação à Alfabetização na “idade certa”, por exemplo.

se efetiva apenas no momento inicial do processo de aprendizagem e que os objetivos de alfabetização não são atingidos apenas quando a criança completa oito anos, mas prosseguem “envolvendo todo o currículo escolar, só se completando por volta da quarta ou quinta série do ensino fundamental”.

Em relação aos recursos financeiros, apresentados como o outro pilar de sustentação do PDE, constatamos que tais recursos são advindos exclusivamente do FUNDEB. Precisamos reconhecer que este fundo, quando comparado ao FUNDEF, representa um avanço considerável, na medida em que passa a abranger toda a educação básica, com suas respectivas modalidades. Por outro lado, precisamos admitir que não houve efetivamente a ampliação de recursos financeiros desse fundo, pois como explica Saviani (2007, p. 1248): “passa a abarcar toda a educação básica, sem que, em sua composição, entrem todos os recursos que estados e municípios devem destinar, por imperativo constitucional, à educação”.

O mesmo autor argumenta ainda que o FUNDEB precisa ser compreendido como um fundo de natureza contábil, incapaz de resolver o problema do financiamento da Educação básica brasileira, embora possa trazer algumas melhorias, quando aplicado corretamente.

A trajetória evidenciada acerca da experiência de planejamento educacional nesta subseção trouxe alguns elementos que nos permitem compreender a lógica subjacente a esse processo, implementado durante o governo Lula. Assim, quando se propõe a discussão do paradigma de qualidade dos serviços educacionais implícito à gestão dos planos de educação, podemos identificar, entre outros aspectos, uma forte inclinação para o atendimento de interesses mercadológicos, circunstância em que o monitoramento e a avaliação se constituem como instrumentos que apontam os ajustes que precisam ser efetivados pelo governo para que as demandas das empresas sejam atendidas.

Podemos identificar a presença de uma lógica de mercado com forte poder de indução na gestão e no planejamento educacional, o que se explica pela importância atribuída a mecanismos relacionados à “pedagogia de resultados”, à “pedagogia das competências” e à “qualidade total” (SAVIANI, 2007).

### 2.3.2 Monitoramento do Plano Nacional de Educação

Destacamos inicialmente que, antes da Emenda Constitucional n. 59, a construção do PNE já estava prevista no artigo 214 da Carta Magna de 1988, como um instrumento de

planejamento na área educacional, capaz de estabelecer a articulação e o desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, sob a responsabilidade do poder público.

Em relação ao monitoramento do PNE (2014-2024), o Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), constitui-se numa das instâncias responsáveis pelo monitoramento do PNE (2014-2024), devendo a cada dois anos publicar estudos para aferir a evolução do cumprimento das metas estabelecidas no Anexo da Lei n. 13.005/2014.

Para tanto, a mencionada Lei estabelece ainda que deverão ser disponibilizadas informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional. Tais estudos deverão ser referenciados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), no Censo Demográfico e nos Censos Nacionais da Educação Básica e superior mais atualizados, acrescentando-se ainda sem prejuízo outras fontes e informações relevantes.

Os procedimentos recomendados pela Lei que aprovou o PNE vêm sendo efetivados pela Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), vinculada ao INEP e que definiu, com base em consultas públicas<sup>18</sup>, indicadores considerados necessários para o monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), que precisam servir de referência para os demais entes federados, quais sejam: *média de alunos por turma; média de horas-aula diária; taxa de distorção idade-série; taxa de rendimento; taxa de não resposta (TNR); percentual de docentes com curso superior; adequação da formação docente; regularidade do corpo docente; esforço docente; complexidade de gestão da escola; nível socioeconômico; taxas de transição; remuneração média dos docentes; indicador de fluxo da educação superior.*

Outro importante instrumento que nos permite compreender a perspectiva de monitoramento adotada pelo INEP diz respeito ao Painel de Indicadores<sup>19</sup> em forma de um sistema de informações, no qual são estabelecidos aspectos específicos de acordo com a

---

<sup>18</sup> Entre 13 de outubro e 11 de dezembro de 2015, foi realizada uma Consulta Pública para coletar contribuições sistematizadas de indivíduos e instituições, visando à melhoria dos indicadores selecionados e ao desenvolvimento de novos indicadores. Além de conferir transparência e participação social à construção de tais indicadores, o evento permitiu ao Inep coletar importantes contribuições de gestores públicos, especialistas e movimentos sociais sobre os indicadores selecionados pelo Instituto e pelo MEC para o acompanhamento das metas. A análise quantitativa e qualitativa das respostas a cada uma das questões da consulta suscitou aprimoramentos nos indicadores e na apresentação dos dados, incorporados ao processo de monitoramento em curso e reverberaram no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento. (Fonte: <http://portal.inep.gov.br/dados/monitoramento-do-pne/historico>).

<sup>19</sup> O Inep esclarece que parte dos dados apresentados no Painel de Indicadores para o Monitoramento do PNE advém dos relatórios dos ciclos de monitoramento, que são elaborados a cada dois anos. Os Relatórios do 1º e 2º Ciclos de Monitoramento e Avaliação do PNE (2014-2024) se encontram disponíveis no site do referido Instituto, os Relatórios do 1º e 2º Ciclos de Monitoramento e Avaliação do PNE (2014-2024).

natureza das respectivas metas, como será demonstrado subseqüentemente, no tocante às etapas da educação básica, por meio do Quadro 3:

**Quadro 3** - Demonstrativo de metas e indicadores da Educação básica do PNE (2014-2024)

TEMA	METAS	INDICADORES
Educação Infantil	<b>Meta 1:</b> 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.	<b>Indicador 1A:</b> Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar).
		<b>Indicador 1B:</b> Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar).
Ensino Fundamental	<b>Meta 2:</b> 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.	<b>Indicador 2A:</b> Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o Ensino Fundamental (taxa de escolarização líquida ajustada).
		<b>Indicador 2B:</b> Taxa de pessoas com pelo menos o Ensino Fundamental concluído.
Ensino Médio	<b>Meta 3:</b> 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).	<b>Indicador 3A:</b> percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica.
		<b>Indicador 3B:</b> percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui a Educação Básica completa.

Fonte: elaborado pela autora, 2018.

É possível ainda identificar no Plano Nacional de Educação (2014-2024) as modalidades da educação básica para as quais o Inep também estabeleceu indicadores destinados ao monitoramento e avaliação. Esses indicadores permitem que sejam feitas algumas inferências em relação ao planejado e ao executado, até 2018, quando foi publicado o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento efetivado pelo Instituto em referência.

**Quadro 4 -** Demonstrativo de metas e indicadores das modalidades da Educação básica do PNE (2014-2024)

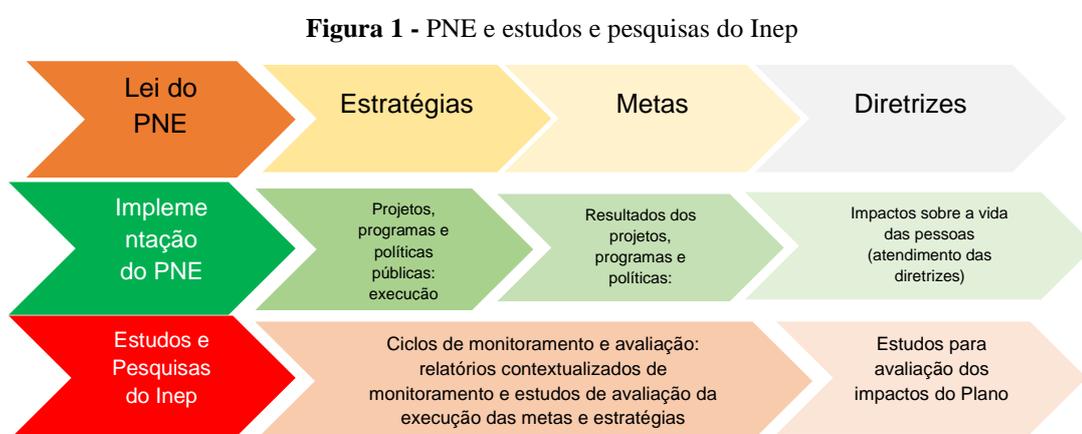
TEMA	METAS	INDICADORES
Educação Especial	<b>Meta 4:</b> universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente 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.	<b>Indicador 4A:</b> percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola.
		<b>Indicador 4B:</b> percentual de matrículas de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TDG e altas habilidades ou superdotação que estudam em classes comuns da educação básica.
Educação em Tempo Integral	<b>Meta 6:</b> 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.	<b>Indicador 6A:</b> Percentual de alunos da educação básica pública em tempo integral.
		<b>Indicador 6B:</b> Percentual de escolas públicas com ao menos um aluno que permanece no mínimo 7 horas diárias em atividades escolares.
EJA Integrada à Educação Profissional	<b>Meta 10:</b> 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.	<b>Indicador 10A:</b> Percentual de matrículas da Educação de Jovens e Adultos na forma integrada à Educação Profissional.
Educação Profissional	<b>Meta 11:</b> 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.	<b>Indicador 11A:</b> Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio.
		<b>Indicador 11B:</b> Participação do segmento público na expansão da EPT de nível médio.
		<b>Indicador 11C:</b> Expansão acumulada da EPT de nível médio pública.

Fonte: elaborado pela autora, 2018.

Os Quadros 2 e 3 demonstram que o monitoramento e avaliação dos níveis e modalidades da educação básica foram efetivados com base em indicadores os quais sugerem o distanciamento das políticas públicas efetivadas em âmbito nacional, em relação ao que foi projetado pelo PNE (2014-2024). Os dados permitem ainda fazer a leitura da performance dos demais entes federados, embora os indicadores, baseados em pesquisas amostrais, a exemplo do PNAD, ainda sejam insuficientes para caracterização da realidade educacional ou até mesmo para que seja traçado um diagnóstico mais aprofundado da situação da educação

brasileira, uma vez que os resultados mais consistentes em termos demográficos ainda são alusivos ao último Censo realizada em 2010.

Não obstante, a problemática ora identificada no Inep esclarece que uma de suas incumbência específicas em relação ao acompanhamento do PNE diz respeito à elaboração de relatórios contextualizados de monitoramento das metas a partir dos indicadores disponíveis, precedidos de análises acerca dos desafios correspondentes a cada temática, incluindo ainda a realização de estudos a respeito de programas e políticas educacionais. Por meio da Figura 1, o Órgão em referência busca demonstrar, sumariamente, a concepção de monitoramento que vem sendo adotada, com base em elementos estruturantes constantes da Lei n. 13.005/2014.



Fonte: Direção/Inep com base na Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. *In.*: BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016. Brasília: Inep, 2016b.

Como evidenciado na Figura 1, os estudos efetivados pelo Inep, cujos resultados são publicados nos Relatórios dos Ciclos de Monitoramento e Avaliação, possibilitam a leitura – quiçá, a releitura – dos dados acerca dos impactos do PNE. Compreendemos que se trata de um esforço analítico de uma trajetória que se encontra ainda em curso, mas que demonstra o desempenho, dentro de uma linha temporal, das diretrizes e metas do Plano Decenal de Educação do País e seus desafios para a gestão das políticas educacionais.

Os resultados do monitoramento efetivado até o momento pelo Inep serão demonstrados por meio da 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 –, pelo fato de se relacionar mais diretamente ao objeto de estudos da presente pesquisa. Além disso, compreendemos que a Meta 7 se articula com as metas constantes dos Planos dos entes federativos subnacionais, quais sejam estados/Distrito Federal e municípios.

A Meta 7 preconiza o aumento do IDEB com o objetivo de atingir, até 2021, metas nacionais para as respectivas etapas da educação básica. Como observado, o monitoramento da Meta 7 pelo INEP vem sendo feito com base em três indicadores, quais sejam: a) Indicador 7A: IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental; b) Indicador 7B: IDEB dos anos finais do Ensino Fundamental; c) Indicador 7C: IDEB do ensino médio.

Entretanto, por meio dos Relatórios de Monitoramento, o INEP esclarece que o monitoramento da Meta 7 não se restringe ao acompanhamento do IDEB, sendo orientada pelas diretrizes do PNE, com foco na melhoria da qualidade e diminuição das desigualdades educacionais. Para tanto, são apresentadas 36 estratégias que precisariam ser consideradas, destacando entre elas, que: “Todos os alunos do ensino fundamental (EF) e do ensino médio (EM) alcancem, até o final da vigência do Plano, nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo (Estratégia 7.2)” (BRASIL, 2018, p. 135).

Não obstante as estratégias evidenciadas e que se correlacionam com a Meta 7, consideramos que ainda não estão sendo objeto mais específico de monitoramento e avaliação, uma vez que não constatamos nem mesmo nos relatórios bienais produzidos pelo INEP no que concerne à melhoria da qualidade da educação básica. Aqui, mais uma vez, reside um dos maiores desafios em relação à mensuração do padrão de qualidade dos serviços educacionais oferecidos pelo Estado, pois consideramos a necessidade de transcender a leitura de indicadores numéricos, em favor de uma perspectiva de qualidade que corresponda às expectativas do público-alvo da Meta 7, que de alguma forma encontram-se evidenciadas por meio de suas estratégias, em que são destacados alguns temas, como diretrizes pedagógicas para a Educação básica e a Base Nacional Comum dos Currículos, indicadores de avaliação institucional, processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, entre outros.

Destacamos, a priori, que os indicadores a serem abordados posteriormente precisariam estar relacionados ao contexto em que o processo educacional se desenvolve. Como explicam Codes et al. (2017, p. 14)<sup>20</sup>, ao se reportar às circunstâncias que dizem respeito aos fatores: “extrínsecos às escolas – aqueles que conformaram o ambiente socioeconômico dos estudantes sistema escolar -, como intrínsecos – que conformam o sistema escolar -, os quais se influenciam mutuamente”.

---

<sup>20</sup> Os autores em referência elaboraram um texto para discussão denominado *Uma Leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e uma proposta para o seu monitoramento*, lançado em abril de 2017. Apesar de ser uma proposta preliminar, consegue apontar algumas dimensões básicas dos indicadores de monitoramento, entre os quais destacam: fatores extrínsecos à escola, fatores intrínsecos ao sistema escolar e indicadores de resultados.

Compreendemos, entretanto, que os indicadores de referência para o acompanhamento da Meta 7 do PNE 2014/2024, especialmente pelo MEC/INEP, não evidenciam os fatores intrínsecos ao sistema escolar nem os fatores extrínsecos à escola. Na verdade, trata-se de indicadores sintéticos acerca da qualidade educacional no Brasil, de acordo com segmentos da educação básica, construídos a partir da mensuração de duas dimensões: o desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa (LP) e Matemática (MT) em avaliações nacionais; e a taxa média de aprovação de uma determinada etapa de ensino (BRASIL, 2018).

Portanto, no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento e Avaliação do PNE, o INEP explora indicadores gerais da meta, buscando traçar a trajetória desses indicadores no período de 2007 a 2013<sup>21</sup>. Em seguida, faz uma análise comparativa com o primeiro biênio de vigência do Plano (2015-2016), apresentando a trajetória desses indicadores em relação às metas intermediárias do IDEB que haviam sido fixadas, além de realizar o levantamento acerca do quantitativo de unidades federativas e municípios que atingiram suas metas intermediárias entre 2007 e 2013.

No Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento e Avaliação do PNE, é apresentada a série histórica dos indicadores adotados para a Meta 7, compreendendo o interstício de 2007 a 2015, sendo analisados os percentuais obtidos pelo IDEB em relação às metas estabelecidas no PNE.

São evidenciados ainda os índices atingidos nas grandes regiões geográficas e o alcance das metas intermediárias pelas unidades federativas e pelos municípios. Dessa forma, demonstra que, no período em referência, a trajetória do IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental no Brasil foi crescente. O Relatório compara ainda o IDEB alcançado com as metas do IDEB fixadas no PNE para os anos iniciais, tendo constatado que o índice obtido se encontra sempre acima das metas estabelecidas para o período, apresentando, em 2015, o índice 5,5, acima da meta fixada, que era de 5,2.

Quanto à análise da trajetória do IDEB dos anos finais do ensino fundamental no Brasil, no período de 2007 a 2015, o Relatório do 2º Ciclo aponta para um aumento desse percentual, embora admita que, a partir de 2013, os índices alcançados se encontram ainda abaixo das metas estabelecidas. Destacamos também que, em 2015, o IDEB dos anos finais do ensino fundamental foi 4,5, abaixo da meta intermediária fixada de 4,7.

---

<sup>21</sup> O Relatório do 1º Ciclo de Avaliação do PNE esclarece que, em 2007, com a instituição do Compromisso Todos pela Educação no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e a edição do Decreto n. 6.094, que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o MEC havia sinalizado às redes de ensino e às escolas públicas o objetivo de melhorar a qualidade da educação básica, estabelecendo um sistema de metas bienais do IDEB para o país, redes de ensino e escolas públicas, no período de 2007 a 2021 (BRASIL, 2016).

A análise empreendida pelo INEP focalizou a trajetória das duas dimensões constituintes do IDEB, quais sejam: a taxa de aprovação e o desempenho (proficiência média) dos estudantes – na série histórica; e os dados sobre o desempenho dos alunos na Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), realizada em 2013, para tanto, considerou “as estatísticas descritivas das proficiências dos alunos do 5º e 9º anos do EF e do 3º ano do EM e a distribuição desses alunos pelos níveis de desempenho das escalas de proficiência de Língua Portuguesa (leitura) e de Matemática do Saeb”. (BRASIL, 2016, p. 95-111).

No Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento e Avaliação do PNE, pode ser verificada a trajetória crescente dessas duas dimensões no período de 2007 a 2015, demonstrando o crescimento da taxa de aprovação dos anos iniciais do ensino fundamental, que teria atingido, em 2015, 93,2%, o que representaria um aumento de 6,8 pontos percentuais desde o início da série histórica. As médias de proficiência dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática teriam aumentado no período considerado.

Entretanto, constatamos ainda que o aumento na proficiência média dos alunos não significa que todos tenham atingido níveis suficientes de aprendizado, de acordo com o preconizado pela Estratégia 7.2 da Meta 7. Para tanto, esclarece o Relatório do 2º Ciclo que:

A análise dos resultados nacionais da Aneb/Anresc 2015, a partir da distribuição percentual dos alunos pelos níveis de proficiência das escalas de Língua Portuguesa e de Matemática do Saeb, evidencia as diferenças no aprendizado dos alunos do 5º ano na avaliação nacional. (BRASIL, p. 139, 2018).

Os dados produzidos para fins de monitoramento da Estratégia 7.2 da Meta 7 demonstram que há um expressivo número de alunos posicionados nos níveis mais baixos das escalas de proficiência nas duas áreas do conhecimento consideradas (Português e Matemática), indicando baixo nível de aprendizado, o que coloca em xeque a qualidade dos serviços educacionais prestados à população.

Por outro lado, o Inep admite que há dificuldades para que seja empreendido o monitoramento da mencionada estratégia, uma vez que ainda não foi definido oficialmente o que significaria o nível “suficiente” de aprendizado em relação aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para o 5º ano do EF, embora tenha sido constatada a consecução da Estratégia 7.1 da Meta 7, mediante a promulgação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), como demonstrado a seguir:

[...] ressaltar a necessidade premente de se definir o nível ‘suficiente’ de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de cada ano de estudo, conforme preconiza a Estratégia

7.2. Apenas assim será possível efetivamente monitorar o aprendizado dos alunos da educação básica e garantir a todos o direito à aprendizagem (BRASIL, 2018, p. 148).

Os dados foram compilados e demonstrados por meio de gráficos e tabelas, a partir dos quais o Inep conclui que, no período entre 2007 e 2013, as trajetórias do IDEB dos anos iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio, comparadas às metas estabelecidas pelo PNE, indicam que houve, na série histórica analisada, um aumento das médias e o cumprimento das metas para os anos iniciais do ensino fundamental e para os anos finais do ensino fundamental.

Entretanto, os dados evidenciaram que o mesmo desempenho não pôde ser observado no Ensino Médio. As análises empreendidas pelo Inep permitiram ainda constatar que o IDEB obtido nos níveis de ensino considerados as metas fixadas para aquele ano, não foram alcançadas, havendo a estagnação do índice no ensino médio desde 2011. No Relatório do 2º Ciclo, constatamos que, em 2013 e 2015, o IDEB ficou abaixo das metas intermediárias fixadas para este mesmo nível de ensino, ficando em 3,9 e 4,3, respectivamente.

Quanto às unidades federativas (Estados e Distrito Federal), incluindo-se os municípios que atingiram suas metas do IDEB para os anos finais do ensino fundamental, os dados monitorados indicam que houve redução drástica em 2013: apenas 8 (cerca de 30%) das 27 UFs (Estados e Distrito Federal) e 38,6% dos municípios. Entre as 27 unidades federativas, no ano em referência, apenas seis atingiram as metas fixadas para a rede pública estadual: “Os dados evidenciam a dificuldade crescente dos entes federados em alcançar as metas do IDEB estabelecidas para os anos finais do EF e para o EM, em 2013” (BRASIL, 2016, p. 187).

O Relatório do 2º Ciclo demonstra que, em 2015, 23 unidades da federação teriam atingido as metas fixadas, uma a menos do que em 2013. Quanto aos municípios, informa que houve aumento no percentual dos que atingiram suas metas do IDEB para os anos iniciais na rede pública (de 72%, em 2013, para 75,8%, em 2015). Em relação aos anos finais, os dados monitorados pelo INEP demonstram que no ensino fundamental, no período de 2007 a 2015, ocorreu uma diminuição considerável a partir de 2013, quando somente oito das 27 unidades da federação atingiram suas metas intermediárias; ao passo que, em 2011, esse número compreendia 21 unidades federativas. Consta ainda no mencionado Relatório que, em 2015, apenas 5 (cinco) estados alcançaram suas metas do IDEB para os anos finais do ensino fundamental. Ao fazer alusão aos municípios e às redes públicas de ensino, constata que houve redução do quantitativo de municípios que alcançaram suas metas do IDEB para os

anos finais do Ensino Fundamental a partir de 2011, cujo percentual de 62,5% encolheu para 28,6% em 2015.

Quanto à taxa de aprovação e desempenho dos alunos na série histórica analisada pelo INEP, indica aumento da taxa de aprovação, havendo, porém, estagnação na aprendizagem (proficiência média) dos alunos do 9º ano do ensino fundamental e queda no desempenho dos alunos do 3º ano do ensino médio.

No que concerne à análise da trajetória das médias de proficiência em Língua Portuguesa (leitura) e em Matemática, o Inep concluiu que são apontadas tendências similares, uma vez que houve estagnação e diminuição da média de proficiência, respectivamente, em Língua Portuguesa e em Matemática para os alunos do 9º ano do ensino fundamental, enquanto para os alunos do 3º ano do ensino médio houve queda das médias de proficiência nas duas áreas (BRASIL, 2018).

Quando são verificados estes mesmos dados no 2º Relatório de Monitoramento produzido pelo INEP, constatamos que o desempenho médio dos alunos do 5º e do 9º anos do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa e em Matemática também foi crescente. O Relatório em referência explica que:

Não obstante, os resultados da Aneb [Avaliação Nacional da Educação Básica] 2015 evidenciam a variação e a desigualdade existente em seu aprendizado. A análise da distribuição dos alunos pelos níveis de proficiência das escalas de Língua Portuguesa e de Matemática revela que há um quantitativo significativo de alunos cuja proficiência está situada nos níveis inferiores dessas escalas, indicando um menor aprendizado em termos de desenvolvimento das competências e habilidades avaliadas (BRASIL, 2018, p. 148).

Os dados constantes dos Relatórios do 1º e 2º Ciclos de Monitoramento e Avaliação demonstram que o INEP procurou evidenciar uma análise muito mais estatística e descritiva acerca dos dados obtidos nos períodos considerados.

O comparativo do período 2007-2013 com o primeiro biênio de vigência do PNE, 2014-2016, comprova os graves problemas que assolam a educação básica brasileira, especialmente no ensino médio, o que é corroborado pelos dados do Relatório do 2º Ciclo, quando destaca a série histórica 2007-2015. Em que pese a consistência das informações em termos estatísticos, consideramos que há necessidade de identificar nessas análises as variáveis para explicar melhor a realidade, isto é, o problema da qualidade da Educação brasileira. Dessa forma, advogamos que outros indicadores sejam considerados, a exemplo dos fatores extrínsecos às redes de ensino do país e intrínsecos ao sistema escolar, para que

não seja construído um padrão de qualidade apenas numa perspectiva indicista, como sustenta Gomes (2016).

Por outro lado, consideramos que a experiência de monitoramento e avaliação empreendida até então, demonstrada por meio da Meta 7, serve de referência inicial para que possamos aprofundar essas análises a partir de indicadores que sejam validados também pelos segmentos sociais diretamente implicados com a gestão das políticas educacionais, seja em âmbito estadual, seja em âmbito municipal. Todavia, como pudemos frisar anteriormente, nesta mesma seção, o monitoramento efetivo das metas dos Planos de Educação tem sido um dos maiores desafios, que precisa ser enfrentado pelas instâncias responsáveis por esse procedimento.

### **3 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA GESTÃO E NO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL**

Por meio desta seção, objetivamos discutir concepções e conceitos de qualidade da educação básica na gestão e no planejamento. Dessa forma, discorreremos inicialmente sobre concepções de qualidade, de acordo com a aceção de autores como Imbernón (2016), Dourado, Oliveira e Santos (2007), Carreira e Pinto (2007), Beisiegel (2005) e Silva (2009).

Consecutivamente, abordamos a qualidade total e sua relação com o planejamento educacional, a partir das perspectivas teóricas de Xavier (1996), Enguita (1995), Oliveira e Araújo (2005), Estêvão (2013), entre outros; considera-se, sobretudo, o contexto que permite que seja observada de maneira mais direta a definição de políticas educacionais por meio dos Planos de Educação, aprovados a partir do início deste século, a exemplo do PNE (2001-2010). Para tanto, procuramos ainda situar o debate acerca da qualidade na legislação (Constituição Federal de 1988; Lei 9394/1996 e Lei 13.005/2014), buscando estabelecer a relação com o planejamento educacional, cuja referência pode ser encontrada em Cury (2011), Sousa e Oliveira (2010), Fernandes e Santos (2017), entre outros.

Consideramos ainda relevante para esta pesquisa apresentar algumas reflexões que podem se constituir em desafios para a construção de um patamar mínimo inicial de qualidade para a educação básica (Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi), tendo como referência a proposição formulada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Entre os autores que abalizaram esse debate destacam-se Carreira e Pinto (2007), Cara (2014), Dourado, Oliveira e Santos (2007) e Saviani (2007).

A partir das reflexões em torno do tema qualidade, buscamos a ressignificação da concepção de qualidade para a gestão das políticas educacionais, por meio da qualidade social, compreendida não como produto ou como um padrão a ser adotado, mas como processo que tem sua legitimação e efetivação na participação social. Possibilitaram o aporte teórico dessa perspectiva de qualidade Dourado, Oliveira e Santos (2007), Dourado (2008), entre outros.

#### **3.1 Concepções de qualidade**

Ao discorrer sobre o tema qualidade da Educação, questionamos o que se entende por esta expressão. Consideramos, a priori, que o termo “qualidade” é polissêmico cercado de controvérsias, pois na opinião de Imbernón (2016, p. 15) “é um conceito multifacetado (ou

melhor, seria um construto genérico, isto é, algo que se sabe que existe, mas cuja definição é difícil e controversa)”. Dessa forma, passamos a compreendê-lo como um conceito multidimensional e relativo ou até mesmo confuso e ambíguo. Assim, Dourado (2009, p. 202), com essa mesma perspectiva polissêmica, argumenta que a Educação é atravessada por uma concepção de mundo, de sociedade e de educação que “evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social”.

Essa polissemia relacionada ao conceito de “qualidade” nos remete ao desafio da formulação de uma concepção para o contexto da gestão educacional que possibilite a superação do viés reducionista ou antagônico, desafio cada vez mais instigante em um atual campo epistemológico. Essa perspectiva se explica pela relação com a quantidade, evidenciando o fato de que a qualidade seja resultante de um constructo social e não apenas um conceito abstrato, isto é, que se efetive a partir de condições que podem ser consideradas adequadas para contexto socioeducacional brasileiro com suas multiplicidades, diversidades e peculiaridades regionais.

Assim, evidenciamos o entendimento de Imbernón (2016), para o qual a qualidade deve ser um constructo genérico, poliédrico, relativo, confuso, que não se encerra num determinado modelo preconcebido. Com efeito, a qualidade depende muito mais da aceção que temos de escola, professor, educação e ensino. Porém, consideramos que essas múltiplas concepções dependem fundamentalmente da visão de mundo e, por conseguinte, da condição social em que os indivíduos se situam num dado contexto histórico, pois, como afirmam Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 7), “a educação é essencialmente uma prática social presente em diferentes espaços e momentos da produção da vida social”. Por esse motivo, constitutiva e constituinte das relações sociais mais amplas, que se reconhecem atravessadas por limites e possibilidades e que se explicam a partir de uma dinâmica econômica, social, cultural e política.

Ao examinar a aceção atribuída à educação de qualidade, consideramos que os conceitos e as concepções se modificam de acordo com as vicissitudes históricas, o que exige que se fique atento às transformações pelas quais a sociedade contemporânea vem atravessando, uma vez que são evidenciadas novas demandas e novas exigências sociais decorrentes, como afirmam Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 7), “das alterações que embasam a reestruturação produtiva em curso”.

Assim, quando fazemos uma breve retrospectiva histórica, observamos que a questão da qualidade da educação foi e continua sendo objeto de discussão, no contexto do planejamento das políticas educacionais.

Portanto, de acordo com Carreira e Pinto (2007, p. 19), de 1930 a 1950, o tema passou a ser evidenciado no debate educacional, “quando há uma certa melhora nos padrões de financiamento em decorrência da vinculação constitucional de parte da receita de impostos para a educação”. Porém, esclarecem esses autores que a qualidade, nesse contexto, contemplava uma minoria, sendo tal tendência verificada quando se referem à universidade pública na atualidade. Assim compreendida, a qualidade na educação produziu a exclusão dos sistemas educacionais de parcelas da população menos favorecida economicamente. Nesse sentido, afirmam que:

Basta dizer que, até 1971, para se ter acesso ao ensino médio (antigo ginásio), não bastava conclusão do antigo primário (4ª série do ensino fundamental), havia necessidade de aprovação no exame de admissão. Portanto, somente uma minoria (em geral, aqueles vindos de famílias com melhores condições econômicas) conseguia ter acesso aos níveis escolares mais elevados. Outro exemplo desse caráter excludente encontra-se na Constituição Federal de 1937, que afirma explicitamente que o ensino técnico se destinava “às classes menos favorecidas” e essa modalidade de ensino não permitia acesso à educação superior (que só foi totalmente revogado em 1961, com a Lei 4.024).

Nessa perspectiva, consideramos a relevância do estudo empreendido por Beisiegel (2005, p. 8), que colocou em discussão “as questões de qualidade vinculadas ao processo de extensão das oportunidades educacionais às classes populares”. Para tanto, este autor argumenta que, ao examinar quatro décadas de expansão da escola pública, concluiu que a democratização das oportunidades educacionais de acesso à escola fora considerada como ponto de referência para o exame da qualidade de ensino.

Nesse contexto, o ator aludido anteriormente procurava evidenciar o fato de que “as questões abrangidas no tema qualidade do ensino não poderiam escapar às consequências da tendência à universalização das oportunidades” (BEISIEGEL, 2005, p. 9). Assim, ao situar esse debate nas décadas anteriores à Lei 5.692/1971, chama a atenção para o caráter reacionário do pensamento conservador, que atribuía a deficiência de rendimento do ensino à expansão das oportunidades de matrícula.

Ao se referir às décadas posteriores, mais precisamente, meados das décadas de 1980, Beisiegel (2005) explica que houve certo deslocamento da crítica à qualidade do ensino na

escola pública, uma vez que passou a ser priorizado o que ele chamou de “exame das distorções provocadas pela reprovação e pela evasão de alunos” (BEISIEGEL, 2005, p. 13).

O trabalho desenvolvido por Beisiegel (2005) corrobora o entendimento de que a progressiva ampliação na educação básica e o desestímulo à exclusão dos alunos atrasados são problemáticas verificadas em décadas anteriores, mas que persistem, mesmo após sucessivas reformas no campo educacional. Trata-se, portanto, de uma demonstração clara de que o sistema público “ainda não aprendeu a trabalhar com as crianças e jovens menos favorecidos” (BEISIEGEL, 2005, p. 14). Portanto, podemos constatar pelas estatísticas oficiais que se trata do crescente fenômeno da exclusão educacional e social de crianças, jovens e adolescentes dos sistemas públicos de ensino, sendo tal problemática agravada pelos índices de reprovação e de evasão. Assim, consideramos que essa situação permanece como desafio, em razão do paradoxo identificado por Beisiegel (2005, p. 164): “Exige-se a melhoria da qualidade do ensino, combate-se a exclusão do aluno das classes populares; mas ao mesmo tempo, recusa-se a validade de um regime de organização de estudos que assegurem a permanência [...]”.

A partir desse entendimento e das problemáticas apontadas anteriormente, buscamos examinar a concepção de qualidade que vem sendo discutida na literatura educacional e nos documentos oficiais que têm servido de diretrizes para as políticas educacionais dos países-membros da Cúpula das Américas<sup>22</sup>.

Assim, Dourado, Oliveira e Santos (2007), a exemplo de Beisiegel (2005), admitem que houve avanço em termos de acesso e cobertura, principalmente no caso do ensino obrigatório, referindo-se, neste caso, à dimensão quantitativa. Por outro lado, argumentam que esse fenômeno traz implícitas demandas atuais e, por conseguinte, *novos desafios* (grifo nosso), porque esses desafios podem ser apenas reconfigurados no contexto atual, estando relacionados “às condições de permanência dos alunos na escola e as possibilidades de uma aprendizagem mais significativa” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9).

Nessa perspectiva, para que possamos conceber a qualidade da Educação, faz-se necessário, de acordo com Dourado, Oliveira e Santos (2007), inserir na agenda das políticas educacionais, uma análise do processo de organização do trabalho escolar, a fim de que sejam pautados temas, como condições de trabalho, gestão da escola, currículo, formação docente, assim como a análise de sistemas e unidades escolares que podem se expressar, por exemplo,

---

<sup>22</sup> A expressão diz respeito a uma reunião de cúpula entre os chefes de Estado do continente americano criada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), entre os quais o Brasil se encontra inserido, que objetiva alcançar um nível maior de cooperação entre os países da zona econômica americana.

nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas, a exemplo do IDEB, que tem servido de parâmetro para que se possa aferir o padrão de qualidade da Educação.

Todavia, ao empreender o estudo sobre o tema qualidade na Educação, a partir do Segundo Boletim da Unesco, Dourado, Oliveira e Santos (2007) argumentam que “a OCDE e a Unesco utilizam como paradigma, para aproximação da Qualidade da Educação, a relação insumos-processos-resultados” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9). Compreendemos que se trata de um padrão de qualidade concebido a partir da relação entre os recursos materiais e humanos; entre o que ocorre na Escola e na sala de aula. Porém, consideramos que esses aspectos são concebidos a partir de uma lógica “gerencial da educação”, cuja qualidade vem sendo definida, a partir dos resultados educativos, representados pelo desempenho do aluno, pois como afirmam Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 9):

As concepções de qualidade que aparecem nos documentos dos organismos, em que pesem as variações, apresentam alguns pontos em comum, como, por exemplo, a vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida.

Por outro lado, algumas pesquisas sobre padrão de qualidade<sup>23</sup> enfatizam o enfoque gerencial de uma educação pautada, por conseguinte, em resultados quantitativos, sob o argumento de se buscar avaliar fatores e dimensões que contribuem para qualificar os processos educativos.

Nesse sentido, Dourado, Oliveira e Santos (2007) esclarecem que estes são resultantes da discussão de elementos objetivos acerca do entendimento do que vem a ser uma escola eficaz, compreendida também como uma escola de qualidade, avaliada a partir de custos básicos de manutenção e desenvolvimento. Por outro lado, enfatizam as condições objetivas e subjetivas da organização escolar, em que a avaliação da qualidade da educação se efetiva por meio do aproveitamento ou rendimento escolar dos alunos.

A qualidade cotejada por essas pesquisas pode ser concebida, de acordo com Dourado, Oliveira e Santos (2007), com base em aspectos objetivos direcionados à construção de condições de uma escola considerada eficaz ou que produz resultados positivos; porém, compreendemos que essas dimensões não são suficientes para que possamos avançar no

---

<sup>23</sup> Dourado *et al.*(2007) mapearam essas pesquisas, tendo destacado os seguintes estudos: Inep (2004); escolas eficazes (NÓVOA, 1999) ou escolas com resultados destacáveis (UNESCO, 2002); estudos desenvolvidos pelo Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade de Educação (UNESCO, 1998; 2000; 2001).

sentido da construção de um ideal de qualidade que tenha como premissa básica a inclusão social e a democratização de oportunidades educacionais.

As agências de fomento do capitalismo mundial, a exemplo da Unesco e do Banco Mundial, preconizam um raciocínio linear em seus documentos<sup>24</sup>, por intermédio do qual são meramente adotados equipamentos que seriam capazes de produzir resultados satisfatórios. Com efeito, “a concepção de qualidade assentada na racionalidade técnica e nos critérios econômicos serviu e serve de referência para a formulação de políticas para a educação pública no país” (SILVA, 2009, p. 222). Podemos considerar que, por meio dessa perspectiva, ocorre a atualização da Teoria do Capital Humano<sup>25</sup>, que vem se constituindo em paradigma norteador das políticas para a educação básica e superior, fundamentando-se no conceito de qualidade que emana das bases de teorias econômicas.

### 3.2 Qualidade total e planejamento educacional

Nesta seção secundária, propomo-nos a refletir sobre a qualidade total e sua relação com o planejamento educacional no Brasil a partir da década de 1990 do século passado, momento em que o tema ganhou maior importância na gestão das políticas educacionais. Trata-se de um contexto em que foram privilegiados dois grandes temas de investigação: a qualidade do ensino e a gestão educacional, segundo Xavier (1996).

Para Xavier (1996), a discussão sobre a qualidade total é explicada fundamentalmente a partir do momento em que os educadores começaram a aplicar, pela primeira vez, os princípios do gerenciamento científico, de Frederick W. Taylor, com o que teriam ocorrido melhorias nos métodos de gestão. Observamos assim que o planejamento educacional começa a assumir uma concepção que vai ao encontro dessa lógica da qualidade total, na medida em que se preocupa com a racionalização e a produtividade do sistema educacional, dando

---

<sup>24</sup> Podemos citar entre os documentos do Banco Mundial: *Brasil: justo, competitivo, sustentável – contribuições para debate*, de 2002, *Estratégia sectorial de educación*, de 1999, *Prioridades y estrategias para a educación: Exame del Banco Mundial*, de 1996, acrescentando ainda a esta relação o documento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, publicado em 2000.

<sup>25</sup> A origem do termo está ligada ao surgimento da disciplina *Economia da Educação*, nos Estados Unidos, em meados dos anos 1950. Theodore W. Schultz, professor do Departamento de Economia da Universidade de Chicago à época, é considerado o principal formulador dessa disciplina e da ideia de capital humano. Por meio desta disciplina manifesta sua preocupação em explicar os ganhos de produtividade gerados pelo “fator humano” na produção. De acordo com os estudos empreendidos pelo mencionado autor, o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, era um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica e, portanto, das taxas de lucro do capital. Assim, por meio da predominância desta visão tecnicista, passou-se a disseminar a ideia de que a educação é o pressuposto do desenvolvimento econômico (MINTO, 2006).

origem ao "novo padrão de gestão", em detrimento da democratização e da participação. A partir de então o planejamento passa a ter como características fundamentais:

[...] participação dos agentes na gestão escolar com conteúdos e níveis mais definidos; mecanismos de avaliação que induzem à responsabilização das escolas por seus resultados; redefinição de papéis no nível central, visando à maior descentralização e desconcentração; e produtividade, eficiência e desempenho como ingredientes importantes do sucesso (XAVIER, 1996, p. 8).

As práticas de planejamento educacional à luz desses princípios, de acordo com Xavier (1996), refletem-se diretamente na gestão da política educacional, na medida em que passa priorizar a implementação de “padrões de gestão centrados na escola e a implementação de sistemas de monitoramento e acompanhamento sistemáticos da qualidade e do desempenho escolar” (XAVIER, 1996, p. 8). Trata-se, na verdade, de uma estratégia de controle do trabalho escolar para que os resultados a serem alcançados apresentem compatibilidade com o que foi efetivamente planejado pela gestão, isto é, para que o produto corresponda ao padrão de qualidade almejado mediante o planejado para o sistema educacional.

Dessa forma, podemos afirmar que, a partir da lógica da qualidade total, passam a serem valorizadas escolas que sejam consideradas eficazes e, por conseguinte, caracterizadas pelos seguintes aspectos apontados por Xavier (1996, p. 8):

[...] forte liderança do diretor; clareza quanto aos objetivos; clima positivo de expectativas quanto ao sucesso; clareza quanto aos meios para atingir os objetivos; forte espírito de equipe; envolvimento dos diferentes agentes educacionais”; capacitação dirigida (*on the job e just in time*) dos profissionais da escola; planejamento, acompanhamento e avaliação sistemáticos dos processos que ocorrem na escola; e foco centrado no cliente principal da escola, o aluno.

O planejamento educacional, por sua vez, é orientado pelos princípios da qualidade total, de modo que a preocupação com a produção de resultados é uma meta a ser perseguida para que não haja distanciamento das questões que precisariam de foco e, por esse motivo, iriam se constituir em prioridade na gestão das políticas educacionais. Essa perspectiva de planejamento em sua dimensão gerencial passa, então, a ser requerida aos gestores que se encontram atuando seja nos órgãos centrais, a exemplo das secretarias de educação, seja nas escolas onde essa lógica de planificação é materializada.

Ao se reportar à origem e à difusão do termo qualidade, Enguita (1995) parece buscar de alguma forma essa correlação do planejamento educacional e da gestão com os princípios da qualidade total, numa perspectiva gerencial, quando explica que o foco de atenção do

conceito de qualidade teria se deslocado dos recursos para a eficácia do processo – que, segundo ele, consistiria em “conseguir o máximo de resultados com o mínimo custo” (ENGUIITA, 1995, p. 98). Assim, passa a haver a adoção da lógica utilizada na produção empresarial para os serviços públicos, uma vez que os resultados educacionais são medidos, por exemplo, por meio de taxas de retenção, taxas de reprovação, egressos dos cursos superiores, entre outros aspectos quantificáveis e que demonstram o predomínio da “lógica da competição do mercado” (ENGUIITA, 1995, p. 98).

O Taylorismo, como explica Enguita (1995), introduzido no início do século passado no mundo do trabalho, passa inclusive a repercutir na forma de linguagem em âmbito escolar. Com isso, reformadores, a exemplo de Bobbitt, Spaulding, Cubberley, etc., passaram a advogar que a escola deveria estar a serviço da comunidade e que, por esse motivo, precisava ser identificada com o modelo empresarial.

Nessa perspectiva, Estêvão (2013, p. 17) acrescenta que a gestão educacional, por sua vez, passa a ser impregnada pelos princípios da qualidade total, que tem no Taylorismo uma técnica organizacional e uma função eminentemente gerencial. Assim, argumenta que a gestão à luz da qualidade total:

[...] deve respeitar congruentemente, também os princípios de que a qualidade resulta fundamentalmente da conformação às exigências do utente (envolve a eficiência que deve satisfazer as necessidades do consumidor e a eficácia que tem a ver com a conformidade à especificação prévia do produto); de que há necessidade de medidas de performance adequadas; de que é imprescindível o envolvimento e o aperfeiçoamento sem cessar de todos os membros da organização.

Quando orientada pela lógica da qualidade total, a gestão educacional busca fundamentalmente atingir resultados de acordo com a perspectiva empresarial, que tem no gerencialismo sua legitimação e a forma mais adequada de condução dos “negócios educacionais”, para que os produtos oferecidos nesse mercado consumidor sejam resultantes da observância de princípios como eficiência e eficácia.

O planejamento educacional, neste caso, é tido como um instrumento indispensável à racionalização dos recursos, cujos resultados precisam ser projetados, de modo a orientar a performance da gestão ou, como sustenta Almada (2013), o planejamento educacional se reduz assim a uma técnica racionalizante e sistemática, que objetiva alcançar a eficácia do sistema educacional em sua dimensão quantitativa e qualitativa.

Na perspectiva da qualidade total, o planejamento educacional assume ainda, de acordo com Gandin (2010), três enfoques básicos, a saber: gestão da qualidade total,

planejamento estratégico e planejamento participativo. Essas formas de planejamento podem ser observadas, de acordo com Almada (2013, p. 23), seja em âmbito empresarial, seja em âmbito governamental. Entretanto, este último autor, ao tecer críticas à classificação proposta por Gandin (2010) argumenta que tal abordagem não permite:

[...] apreender o papel do planejamento em relação ao Estado e ao desenvolvimento, bem como as diferentes perspectivas que cada um atribui à educação no planejamento. Não apreende o Estado como um aparelho crivado pelos interesses das diferentes classes sociais. Fala-se de povo, movimentos sociais, sociedade civil, governantes, mas não de classes sociais ou do Estado propriamente dito.

A perspectiva de planejamento educacional não adentra na essência das contradições existentes no Estado capitalista em sua atual configuração. Por isso, os princípios neoliberais fundamentam a gestão dos temas de interesse público, isto é, das políticas sociais, entre as quais se inclui a área educacional. É preciso, portanto, que busquemos continuamente a superação dessa lógica de planejamento público, que busca acima de tudo a legitimação dos interesses do capital ou do mercado, em detrimento de demandas sociais mais ampliadas.

Assim, precisamos conceber o planejamento educacional como possibilidade de superação desse viés reducionista (conforme classificação apontada anteriormente), que se circunscreve a partir da lógica da qualidade total e do gerencialismo no campo educacional. Portanto, consideramos que precisa ser “explicitado como processo, como intervenção política e técnica, a ser realizado com a participação dos envolvidos viabilizado no jogo de forças contraditórias representado pelo Estado capitalista contemporâneo.” (ALMADA, 2013, p. 26). Enfim, que o planejamento educacional precisa se constituir na possibilidade de construção de outra concepção de qualidade para a educação pública, que seja capaz de superar o viés ideológico, disciplinado inclusive pela legislação, de modo a se efetivar por meio de práticas sociais que possibilitem enfrentar as contradições existentes na sociedade orientada pelos interesses do mercado.

Nessa perspectiva, será apresentado o arcabouço legal que prevê dispositivos acerca da qualidade da educação, passando pela Constituição Federal de 1988 até a legislação educacional situada no âmbito estadual, com suas implicações e seus desdobramentos para o planejamento educacional.

### **3.3 Qualidade da educação na legislação e no planejamento educacional**

Na presente seção secundária, buscamos situar o debate acerca da qualidade na legislação e sua relação com o planejamento educacional, nos últimos anos. Partimos do princípio de que o Estado brasileiro vem superando, de acordo com Beisiegel (2005), uma legislação fragmentária, com expressões inequívocas de um ensino organizado para a condução de uma minoria à educação superior. Portanto, do ponto de vista da legislação educacional, observamos um corpo de normas gerais integrado, com validade para toda a nação brasileira, por meio do qual é objetivada a consagração de antigos ideais pedagógicos em torno da igualdade de oportunidades. Com base nessa premissa, serão examinadas as principais menções feitas à qualidade da educação: na Constituição Federal de 1988; na Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996; no Plano Nacional de Educação (Lei 13.0005/2014); e na Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

De acordo com a avaliação feita por Oliveira (1999), a Constituição Federal de 1988 representa, em âmbito nacional, um salto de qualidade em relação ao direito à Educação, quando comparada com a legislação anterior, na medida em que a atribui a todos os cidadãos brasileiros, indistintamente (artigo 6º).

Nesse sentido, Oliveira (1999) considera que a Carta Magna traz com maior precisão e detalhamento em sua redação as questões alusivas à educação, chegando a introduzir os instrumentos jurídicos para a sua garantia. Acrescentamos ainda que o artigo 205 estabelece que “a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988), o que pressupomos como premissa básica de que os serviços educacionais sejam oferecidos à população consoante padrão de qualidade.

Porém, Oliveira (1999) considera que o acesso, a permanência e o sucesso na escola continuam como promessa não efetivada pela CF 1988, o que coloca em xeque o padrão de qualidade preconizado.

Todavia, constatamos na Constituição Federal de 1988 quatro referências diretas à qualidade: no Inciso VII, do artigo 206, o padrão de qualidade aparece explicitamente como um dos princípios a serem contemplados pelo ensino a ser ministrado no país. No Inciso II, do artigo 209, reconhece a existência de instituições da iniciativa privada, determinando as condições para que o ensino seja ministrado, nos seguintes termos: “autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”.

O § 1, do artigo 211, estabelece que a União exercerá em matéria educacional, entre outras, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e

financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996). Por fim, o artigo 214 prevê a necessidade de estabelecimento do Plano Nacional de Educação, de duração decenal, que conduza, entre outros aspectos, à melhoria da qualidade do ensino (Inciso III), sendo tal dispositivo alterado consideravelmente pela EC 59/2009, como explica Cury (2011, p. 794):

Essa emenda altera a redação original do artigo 214 e, dentro do texto constitucional, estabelece a exigência de um PNE de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Por meio deste dispositivo constitucional, observamos que pela primeira vez uma Constituição da República Federativa brasileira faz alusão ao Plano de Educação com a finalidade de articular o Sistema Nacional de Educação em vista do atendimento do padrão de qualidade, pois como afirma Cury (2011, p. 809):

Em relação ao atual Plano, há uma base constitucional mais direta que o sustém, seja pelo dispositivo que cria o Sistema Nacional de Educação, seja pela referência a um financiamento mais consoante com o previsível crescimento da área e da urgência no padrão de qualidade.

Compreendemos que diz respeito ao principal instrumento de gestão das políticas educacionais, por meio do qual o planejamento educacional precisa se articular com políticas de financiamento, de modo que seja referenciado, orientado e desenvolvido pelo Poder Público nas diferentes esferas administrativas, no contexto do Sistema Nacional de Educação. Assim, a ênfase conferida ao padrão de qualidade a ser contemplado pelo PNE passa a se constituir em princípio norteador para a definição, implementação e avaliação das políticas educacionais, de modo que o crescimento da oferta educacional seja compatível com o mencionado padrão.

Consideramos a relevância do tema qualidade da educação nos dispositivos constitucionais e na legislação infraconstitucional, porém, sua abordagem sugere imprecisão terminológica devido à inexistência de parâmetros ou referências acerca do padrão de qualidade preconizado.

A LDB (Lei n. 9394/1996) reitera os dispositivos constitucionais a respeito do padrão de qualidade por meio do artigo 3º, o qual se encontra diretamente relacionado com o artigo 206 da Constituição Federal de 1988. Outra relação pode ser identificada no artigo 7º, da LDB 1996, que corresponde ao artigo 209 da Carta Magna, os quais fazem alusão às condições para a oferta do ensino pela iniciativa privada.

Compreendemos que, por se tratar da maior referência em termos de Educação para o país, a LDB 1996 discorre com maior profundidade sobre o tema qualidade da educação, expressão citada dez vezes no corpo da Lei, o que permite identificar alguns eixos para análise e discussão, quais sejam: *padrão de qualidade; avaliação da qualidade, melhoria da qualidade*.

Quanto ao padrão de qualidade (artigo 3º), a Lei n. 9394/1996 faz referência a ele como exigência para que o ensino seja ministrado no país, deixando latente que esse requisito deve estar presente na educação básica e na educação superior, em suas respectivas etapas e modalidades.

Entretanto, argumentamos que se trata de um padrão mínimo, compreendido como “oportunidades educacionais para o ensino fundamental”, baseado no que passou a ser denominado de custo mínimo por aluno, o qual seria capaz de assegurar o ensino de qualidade, como preconizam os artigos 74 e 75.

Nessa perspectiva, ao tratar das garantias e do dever do Estado com a Educação escolar pública, o artigo 4º traz alguns elementos que possibilitam elucidar ainda mais o significado de padrões mínimos de qualidade, nos seguintes termos: “*padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem*” (grifos nossos).

Tal dispositivo pressupõe que a qualidade precisa ser compreendida como insumo, exigindo a definição de uma política de financiamento. A partir desse entendimento, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação passou a contribuir diretamente com esse debate na medida em que propôs, como premissa básica, a garantia de insumos adequados para a qualidade do ensino, embora não sejam suficientes – aspectos que serão discutidos com maior densidade na próxima subseção deste texto, de acordo com a perspectiva de autores como Carreira e Pinto (2007).

Outro eixo que pode ser considerado relevante nesse debate diz respeito à avaliação da qualidade seja da oferta do ensino, seja dos níveis, etapas e modalidades de ensino. Assim, o Inciso II, do artigo 7º, faz alusão às condições para a oferta do ensino nos seguintes termos: “*autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público*”. Compreendemos que faz alusão à atribuição conferida aos sistemas de ensino por meio dos órgãos próprios, entre os quais se incluem os Conselhos de Educação das instâncias nacional e subnacionais.

Em que pese a função avaliativa assim atribuída, consideramos que a Lei mais uma vez deixou de informar aspectos ou dimensões que poderiam servir para consubstanciar uma perspectiva de avaliação que pudesse se pronunciar acerca de uma expressão de qualidade. Em relação à avaliação do rendimento escolar, o artigo 9º atribui à União essa incumbência, fazendo referência do regime de colaboração com os sistemas de ensino.

O dispositivo legal reforça o entendimento de que o Governo Federal exerce a função estratégica por meio das avaliações, sendo uma nova forma de centralização do sistema educacional, o que lhe permite o controle de programas e ações, como explicam Sousa e Oliveira (2010).

Podemos compreender ainda que a função avaliadora, exercida pelo Governo Federal, vem se reduzindo a mero formalismo burocrático, deixando assim de considerar o propósito fundamental da avaliação, que consistiria neste caso em buscar a melhoria dos sistemas de ensino, pois como argumentam Oliveira, Fonseca e Amaral (2006, p. 85):

A questão que se quer evidenciar é que a avaliação institucional não deve ser reduzida a instrumentos formais para o controle da burocracia estatal. É preciso considerar que, em última instância, os programas de avaliação institucional referem-se recorrentemente ao propósito de estimular a qualidade da ação que se pretende aperfeiçoar. Para que os dados de uma avaliação não se reduzam ao formalismo burocrático, mas que sejam realmente norteadores para as ações de qualidade, faz-se necessário que as informações sistematizadas sejam compartilhadas com a comunidade acadêmica. Isto significa que todas as instâncias institucionais devem tomar conhecimento dos propósitos e políticas, assim como das bases teórico-metodológicas que norteiam as políticas e a própria sistemática de avaliação.

Por outro lado, compreendemos que o artigo 9º faz certa indução ao planejamento educacional, quando afirma que a avaliação deve servir para “a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”. Entretanto, os resultados educacionais obtidos por meio das políticas de avaliação implementadas nos últimos anos precisam servir de parâmetro acerca da qualidade da educação brasileira, por meio de ações compartilhadas com os segmentos diretamente implicados, aspecto este que precisa ser diretamente observado por ocasião do planejamento educacional.

No que concerne à melhoria da qualidade, ao discorrer sobre esse tema nos artigos 9º e 71, a LDB 1996 parece sugerir implicitamente que os sistemas educacionais observam um determinado padrão de qualidade e que precisariam apenas ser melhorados, sem deixar claros os aspectos a serem objetivados pelo poder público competente. Os indicadores educacionais, entretanto, atestam o contrário, pois como asseveram Oliveira e Araújo (2005, p. 13):

[...] os números apresentados indicam que, apesar da ampliação do acesso à etapa obrigatória de escolarização observada nas últimas décadas, o direito à educação tem sido mitigado pelas desigualdades tanto sociais quanto regionais, o que inviabiliza a efetivação dos dois outros princípios basilares da educação entendida como direito: a garantia de permanência na escola e com nível de qualidade equivalente para todos.

Observamos ainda que o artigo 71, ao definir as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, parece recomendar medidas que podem ser consideradas no planejamento educacional, haja vista que o aprimoramento e a expansão do ensino se converteram em metas ou estratégias dos Planos de Educação, a exemplo do que pode ser observado no atual PNE (2014-2024).

No âmbito legislativo, a Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação e seu respectivo anexo, passou a estabelecê-lo como um instrumento de gestão das políticas educacionais, conferindo-lhes um caráter mais permanente como políticas de Estado. Trata-se, a nosso ver, de um instrumento de fundamental importância para o planejamento educacional, na medida em que são estabelecidas metas e estratégias.

Consideramos que o novo Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014, teria resultado do consenso da comunidade educacional que se mobilizou em prol da construção de um instrumento mais apropriado de gestão das políticas educacionais. Porém, como explica Cury (2011), o artigo 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) não dava segurança sobre a obrigatoriedade de outro PNE após a vigência daquele que havia sido aprovado pela Lei 10.172/2001. Entretanto, ainda de acordo com o autor, o argumento preponderante para que se chegasse à formulação do Projeto de Lei n. 8.035/2010 se encontrava na meta 41 da Lei n. 10.172/2001 no capítulo de financiamento, que dispunha: *“Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional”* (grifo nosso).

Observamos assim que havia crescido no país certo descontentamento em relação aos vetos praticados pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso em relação aos dispositivos que tratavam do financiamento, o que teria tornado o PNE (2001-2011) inexecutável. Esse movimento em prol de um novo PNE teria ganhado mais força com a aprovação da Emenda Constitucional n. 59/09, que, no artigo 14 da CF 1988, determinou a elaboração do Plano Nacional de Educação a cada decênio, o que passou a imperioso com a expiração do prazo de validade do PNE anterior.

Destacamos como relevantes nesse processo de elaboração do novo PNE os movimentos considerados mais integrados e participativos, como explica Cury (2011), com destaque para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o movimento Todos pela Educação, ambos apoiados pela Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC); e a Conferência Nacional da Educação Básica, realizada em 2009, por determinação do PNE (2001-2011) que estava por findar. Trata-se, na opinião do autor, de um forte movimento federativo.

Outra manifestação de expressão nesse contexto, diz respeito à Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010, mediante convocação do Governo Federal, que teria reforçado a necessidade de participação dos municípios, estados, Distrito Federal e do próprio MEC, por meio de delegados que representavam inúmeras associações e entes federados de todo o país. É necessário esclarecer, entretanto, que a Emenda Constitucional n. 59/09 foi promulgada antes da realização da Conae.

Atendida a demanda de elaboração do Projeto de Lei do novo PNE, o então ministro fez o seu encaminhamento ao Presidente da República, fazendo uma exposição de motivos acerca da elaboração “coletiva” do Plano, em que podem ser constatadas referências a conceitos que são subjacentes a este instrumento de gestão, os quais foram identificados por Cury (2011, p. 808):

Educação, processo e prática constituída e constituinte das relações sociais; Direito à Educação; Regime de Colaboração; Sistema Nacional de Educação; Fórum Nacional de Educação; Conselho Nacional de Educação; Ministério da Educação como lugar da unidade nacional em matéria de educação por meio da formulação e indução de políticas nacionais; Gestão Democrática; *Qualidade da Educação (com referência indireta ao CAQi)*; Diversidade; Ações Afirmativas e Lei de Responsabilidade Educacional (grifos nossos).

Constatamos assim, que em relação ao atual Plano, ele se diferencia do anterior em razão da base constitucional mais direta que lhe dá sustentação: “seja pelo dispositivo que cria o Sistema Nacional de Educação, seja pela referência a um financiamento mais consoante com o previsível crescimento da área e da urgência no padrão de qualidade” (CURY, 2011, p. 809). Além disso, consideramos que o PNE atual é uma das experiências mais exitosas na área do planejamento educacional, uma vez que foi construído por meio de um processo participativo, envolvendo segmentos da sociedade civil e do poder público.

Voltando ao tema da qualidade, observamos que são feitas menções diretas em nove das 20 metas e respectivas estratégias do PNE – o maior número de estratégias que discorrem sobre o tema se relacionam à Meta 7, na qual são constatadas nove citações contendo o termo

qualidade, seguida da Meta 20, com quatro. Os temas constantes nos dispositivos da Lei 13.005/2014 e de seu respectivo anexo giram em torno *de expressões como padrões mínimos e nacional de qualidade de ensino; parâmetros mínimos de qualidade, garantia e melhoria da qualidade; indicadores de avaliação de qualidade, elevação do padrão de qualidade; CAQi e CAQ, guardando certa semelhança dos aspectos observados na LDB* (grifos nossos), porém, com desdobramentos diferentes e mais aprofundados pela natureza do documento examinado.

A melhoria da qualidade e o padrão de qualidade são, respectivamente, diretriz e requisito norteador do PNE, o que se pressupõe que deverá permear todos os níveis, etapas e modalidades da educação brasileira no decênio 2014-2024.

Entretanto, quando analisamos o teor das metas e das estratégias que contemplam tal temática, verificamos que, por exemplo, um padrão mínimo e nacional de qualidade é uma das expressões mais diretamente enfatizadas nas estratégias alusivas à educação infantil (estratégias 1.1, 1.6, 1.13), sugerindo tacitamente que: as demais etapas e modalidades da educação básica observam um determinado padrão de qualidade, sendo necessário apenas garanti-lo ou assegurá-lo por meio da oferta do ensino fundamental e médio mediante formas alternativas (Estratégia 2.11 e 3.12, respectivamente) e do fomento da expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância (Meta 11, Estratégia 11.3). Ou ainda pela melhoria contínua da qualidade a partir das condições existentes, por meio: da autoavaliação das escolas de educação básica (Meta 7, Estratégia 7.4); da promoção e articulação de programas da área da educação em âmbito nacional e local, na perspectiva da intersetorialidade (Meta 7, Estratégia 7.29); do estabelecimento de ações de promoção e prevenção, além do estabelecimento de ações efetivas especificamente voltadas para a promoção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos (das) profissionais da educação (Meta 7, Estratégia 7.31); e do mapeamento da demanda e fomento da oferta de formação de pessoal de nível superior e do estímulo à expansão e reestruturação das instituições de Educação superior, para a melhoria da educação básica (Meta 12, Estratégias 12.4 e 12.18, respectivamente).

Outro eixo de análise que precisamos destacar em relação às metas e estratégias do PNE diz respeito à avaliação. O artigo 11 da Lei 9394/1996 trata do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, sendo uma informação para a avaliação da qualidade da Educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino. Para tanto, adota o IDEB como parâmetro para avaliação da qualidade. Com efeito, os exames indicados na Meta 7 (Estratégia 7.7) visam ao aprimoramento contínuo dos instrumentos de avaliação da qualidade dos ensinos fundamental e médio, prevendo a universalização do sistema de

avaliação da educação básica. Porém, não faz menção a indicadores de avaliação, exceto na Estratégia 7.8, da Meta 7, que faz previsão à qualidade da educação especial, assim como da qualidade bilíngue.

Destacamos ainda, acerca dos procedimentos de avaliação e regulação, a alusão feita à educação básica mantida pela iniciativa privada e que precisa ser avaliada de forma a promover a regulação da oferta, assim como a garantia da qualidade e o cumprimento da função social da educação, sugerindo a responsabilidade pela oferta desse nível educacional pelo ente privado, aspecto este que reitera o artigo 209 da CF 1988.

Na educação superior, a qualidade é também referida como procedimento a ser adotado em relação aos processos de avaliação, regulação e supervisão, aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento e de credenciamento ou reconhecimento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino. Passa a ser admitida a necessidade de promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (o CONAES, Meta 13, Estratégia 13.4). Parece sugerir a existência de um padrão de qualidade das universidades, sem fazer a distinção entre públicas ou privadas, prevendo a elevação desse patamar mediante a ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior (Meta 13) e da realização de pesquisa institucionalizada (Meta 13, Estratégia 13.5).

Outro eixo a ser destacado no PNE diz respeito ao financiamento, haja vista que a Meta 20 trata do investimento em educação pública. Trata-se, no nosso entendimento, de uma mudança paradigmática de fundamental importância uma vez que a mencionada Meta prevê a ampliação do patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio, 2024 (BRASIL, 2014).

A Emenda Constitucional n. 59/2009 (BRASIL, 2009) alterou o artigo 214 da CF/1988, determinando como diretriz do PNE o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (PIB). Para Fernandes e Santos (2017, p. 4, grifo nosso):

O PNE 2014–2024, aprovado pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), foi uma síntese da complexa correlação de forças sociais no país e, em última instância, representou a disputa por um projeto de sociedade. Por isso mesmo, assume importância substancial a meta 20 e suas 12 estratégias, como expressão de disputa em torno do projeto educacional que se quer

instituir, que, no conjunto, significa a possibilidade da garantia ao direito à educação, na medida em que englobam temas de grande relevância para tal, dispostos nas demais 19 metas. Assim, pressupostos como o da universalização e ampliação do acesso ao ensino, da *qualidade e equidade em todos os níveis e modalidades da educação básica*, da valorização dos profissionais da educação e na implementação e fortalecimento da gestão democrática, são dimensões importantes para a superação das desigualdades sociais e culturais do nosso país.

Para o atendimento dessas demandas advindas com o PNE, a Estratégia 20.6 da Meta 20 previa que, no prazo de dois anos da vigência deste Plano, deveria ser implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), de modo que seja referenciado em padrões mínimos “estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ”.

Tal dispositivo fora acrescido da Estratégia 20.7, que previa os insumos básicos como forma de composição do mencionado padrão, quais sejam: qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (BRASIL, 2014).

Compreendemos que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi o movimento da sociedade civil responsável pela formulação do CAQi, que passou a constar entre as estratégias da Meta 20. Por meio desse parâmetro, é feita indução do quanto deveria ser investido anualmente por aluno em cada etapa da educação básica, para que seja possível alcançar um padrão mínimo de qualidade. Essa discussão será aprofundada na próxima subseção, como um dos desafios ainda a ser enfrentado no contexto da gestão e do planejamento educacional público.

Nesse contexto, destacamos ainda o que preconiza a Estratégia 7.5 da Meta 7, que faz alusão à formalização e execução de planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar. Compreendemos assim que se trata de uma forma de dar materialidade às metas e estratégias do PNE no âmbito de competência dos entes federados na perspectiva do Sistema Nacional de Educação, consoante com a EC 59/2009.

### **3.4 Desafios à construção de um padrão de qualidade para a gestão e o planejamento educacional**

Na presente seção secundária, procuramos evidenciar alguns desafios alusivos à construção de um padrão mínimo de qualidade a ser considerado pela gestão e o planejamento educacional no âmbito da educação pública. Para tanto, buscamos discutir de maneira mais específica o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) em vista do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

#### **3.4.1 Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ)**

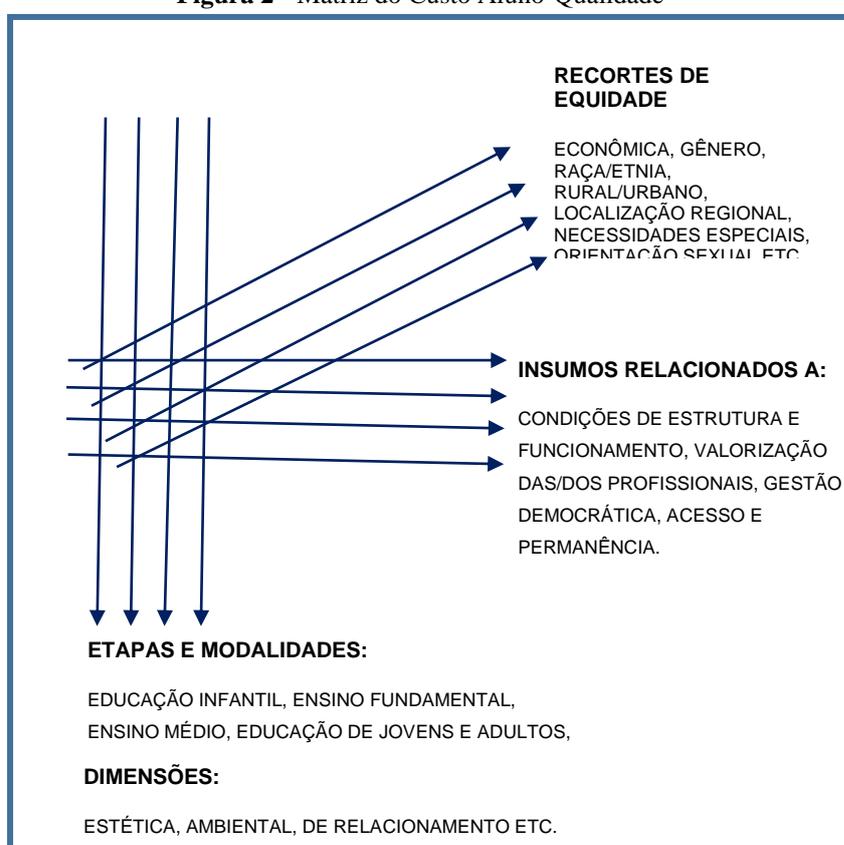
Antes de adentrar na discussão dos insumos e dimensões que caracterizam o CAQi e o CAQ, consideramos necessário evidenciar o fato de que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação parte do pressuposto de que a qualidade precisa ser compreendida, fundamentalmente, em sua dimensão processual, de acordo com Carreira e Pinto (2007, p. 24):

[...] gere sujeitos de direito, de aprendizagem e de conhecimento, sujeitos de vida plena; é comprometida com a inclusão cultural e social, uma melhor qualidade de vida no cotidiano, o respeito à diversidade, o avanço da sustentabilidade ambiental e da democracia e a consolidação do Estado de Direito; exige investimentos financeiros em longo prazo e o reconhecimento das diversidades culturais, sociais e políticas; reconhece e enfrenta as desigualdades sociais em educação, devidamente contextualizado no conjunto das políticas sociais e econômicas do País; se referencia nas necessidades, nos contextos e nos desafios.

Os aspectos evidenciados pelos autores servem de referência para que possamos compreender a educação de qualidade numa perspectiva totalizante, na medida em que: se propõe o reconhecimento dos sujeitos de direitos em plenitude, mas compromete-se com a inclusão cultural e social; prevê investimentos que exigem planejamento a longo prazo; propõe-se ao enfrentamento das desigualdades no campo educacional, pressupondo o reconhecimento dos contextos regionais com todas as suas peculiaridades; caracteriza-se pela indissociabilidade da quantidade, advogando assim em favor da garantia do acesso ao direito à educação, que não se limita nem tampouco se explica pela dimensão de quantidade; que se reconhece em sua incompletude, isto é, como uma construção social que transcende as acepções ideológicas e políticas dos gestores públicos.

Ante os pressupostos evidenciados anteriormente, consideramos que a matriz do Custo Aluno-Qualidade formulada pela Campanha Nacional do Direito à Educação (Figura 2), busca de alguma forma identificar dimensões construtivas da qualidade em educação, apresentando-a como um processo que se articula com a perspectiva de ensino e aprendizagem, que, por sua vez, associam-se com a qualidade dos insumos utilizados – ou como afirmam Carreira e Pinto (2007, p. 25): “[...] a ideia central é que a garantia de insumos adequados seja condição necessária – ainda que não suficiente – para a qualidade do ensino”.

**Figura 2 - Matriz do Custo Aluno-Qualidade**



Fonte: CARREIRA; PINTO, 2007, p. 26.

Como ilustrado anteriormente, a matriz é constituída de aspectos como: recortes de equidade, que buscam contemplar a diversidade de gênero, racial/etnia, região, campo/cidade e orientação sexual; insumos compreendidos como requisitos básicos para que a Educação seja assegurada com a devida qualidade; etapas e modalidades da Educação Básica e dimensões que dizem respeito aos aspectos estéticos, do meio ambiente e dos direitos humanos. Consideramos que diz respeito a uma perspectiva ampla de qualidade que envolve um conjunto de fatores que precisa se articular no contexto de gestão das políticas

educacionais, de modo que o planejamento nesta área possa contemplar essa multiplicidade de aspectos, buscando sintonizar-se com as demandas sociais cada vez mais crescentes. Assim, consideramos que essa é uma tarefa cada vez mais desafiadora do ponto de vista de uma educação de qualidade que seja resultante de um constructo social.

Nos últimos anos, com a aprovação dos Planos de Educação pelos respectivos entes federativos, o tema qualidade da educação, assim como a necessidade de definição de um padrão, por meio do CAQi e do CAQ, ocupou a agenda das políticas educacionais.

Com efeito, os planejamentos de gestão da educação passaram a assegurar um determinado paradigma de qualidade, seja em âmbito nacional, seja em âmbito estadual e local (municípios), em conformidade com a concepção de qualidade educacional oriunda do Banco Mundial, a qual se fundamenta na adoção de “insumos”, porém, sob o enfoque reducionista a partir do qual os resultados serão avaliados por meio de índices de desempenho e de rendimento escolar dos alunos e das escolas. Como afirmam Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 13):

A concepção de qualidade presente nos documentos do Banco volta-se, em geral, para a mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos, por meio, sobretudo, da medição dos processos de ensino e aprendizagem. Assim, os projetos propostos e financiados pelo Banco estão centrados na expansão do acesso, na busca da equidade e da eficiência interna e de uma dada concepção de qualidade.

Embora tenham sido evidenciados anteriormente os aspectos relacionados ao padrão de qualidade preconizado pelas agências de fomento do capitalismo mundial, consideramos que a efetivação do planejamento educacional depende, em grande medida, de referências ou padrão de qualidade a ser objetivado na gestão das políticas educacionais. Assim, passamos a corroborar o entendimento acerca da necessidade da definição de uma política de financiamento na área da educação, que tenha como indicador o CAQi, de modo que se possa chegar à consolidação do CAQ, conforme o preconizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, deflagrada em 2017. Nesse sentido, como afirma Cara (2014, p. 76):

[...] o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), criado e calculado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como um instrumento capaz de tornar mais equilibrado e eficaz o federalismo brasileiro no tocante à oferta de matrículas em educação básica, sendo um dos principais pilares do novo PNE – estabelecido na forma da Lei 13.0005/2014.

Na acepção de Cara (2014), o objetivo do CAQi consistiria em materializar um padrão mínimo de qualidade que seja considerado justo, isto é, que pudesse oferecer condições de assegurar pleno desenvolvimento do educando nos termos do artigo 205 da CF 1988.

Consideramos que a mobilização feita pela Campanha Nacional do Direito à Educação, acerca da necessidade de buscar o equilíbrio do federalismo brasileiro em relação à oferta da educação básica, tem sua importância no contexto da gestão das políticas educacionais, uma vez que são verificadas assimetrias quanto às atribuições pelos entes federados.

Para a superação dessas desigualdades ou assimetrias interfederativas, Cara (2014, p. 77) argumenta sobre a necessidade de construção de um padrão de qualidade a ser adotado pelo Brasil, ressaltando que:

[...] para isso, se depende fundamentalmente da capacidade da federação de compatibilizar autonomia e interdependência entre os entes federados, necessariamente por meio de direitos e deveres bem definidos, além do estabelecimento de normas e arenas institucionais que, respectivamente, orientem e arbitrem medidas administrativas adequadas e legítimas para o conjunto dos entes federados.

O atendimento à demanda de construção do CAQi como patamar inicial de qualidade para a educação básica pressupõe a efetivação de um pacto federativo, que precisa ser materializado por meio de um efetivo regime de colaboração ou de cooperação federativa. Nessa perspectiva, Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016), reconhecendo a importância do PNE com suas diretrizes, metas e estratégias para o decênio 2014-2024, argumentam que o mencionado Plano havia sinalizado o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federativos:

[...] por meio, entre outros, da instituição do SNE, da instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação, da articulação entre o PNE e planos decenais de Estados, DF e Municípios, da gestão democrática, dos sistemas de avaliação, da valorização dos profissionais da educação, do financiamento (DOURADO *et al.*, 2016, p. 30).

Entretanto, a inexistência ou a falta de materialidade desse Sistema Nacional de Educação vem acentuando ainda mais a problemática em torno do insucesso da qualidade da educação brasileira, que se reflete também nos baixos índices das avaliações em larga escala, a exemplo do IDEB. Com efeito, como afirmam Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016, p. 30):

A ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a política pública educacional. Sem o Sistema, as ações não produzem resultados capazes de assegurar o direito constitucional à educação com qualidade e as lacunas se concretizam na iniquidade. Isso contradiz o princípio constitucional e afronta a cidadania e os direitos humanos.

Essa temática passou a ser recorrente nas Conferências de Educação, realizadas nos últimos anos, a exemplo da CONAE 2010 e da CONAE 2014. Elas sinalizaram para a construção e efetivação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) que fosse capaz de promover a devida articulação entre os entes federados, mediante a execução do PNE, nos termos do artigo 214 da CF 1988 (alterado pela EC 59/2009), em vista da necessidade de reverter o quadro da Educação em relação à baixa qualidade dos serviços prestados à população.

Porém, consideramos que muitos são os desafios que se interpõem nesse processo de construção do SNE, entre os quais, Cara (2014) destaca três grandes categorias, quais sejam: *a desigualdade regional* compreendida em relação à participação do PIB; *a desigualdade federativa horizontal*, explicada pelas desigualdades entre os estados e municípios; e *a desigualdade federativa vertical* que consiste na responsabilização dos municípios em relação às políticas sociais, nos termos constitucionais.

Saviani (2007), por sua vez, argumenta que não há qualquer impedimento jurídico em relação à criação do SNE, mas considera que existem óbices no plano legal, compreendidos em duas ordens, quais sejam:

[...] a primeira diz respeito a que, em função de disputas em torno do tipo e da forma que deve assumir o sistema a ser instituído, os debates possam estender-se indefinidamente, inviabilizando sua efetivação; a segunda consiste: aprova-se com facilidade a lei que cria o sistema, mas de forma genérica, o que converte apenas num novo nome para aquilo que já está posto sem nenhum influxo transformador dos rumos da educação. (SAVIANI, 2007, p. 86-87).

Depreendemos assim que as dificuldades em relação à construção do SNE, além de se constituírem a partir das assimetrias interfederativas, explicam-se também pelas questões legais, as quais não se confundem neste caso com a dimensão jurídica do problema que precisa ser enfrentado, quando se coloca em pauta o problema da qualidade dos serviços educacionais oferecidos à população. Trata-se, a nosso ver, de falta de compromisso político e ideológico<sup>26</sup> em relação à materialização dos temas, convertidos em metas e estratégias, que foram amplamente discutidos por ocasiões das Conferências Nacionais de Educação, realizadas em 2010 e 2014.

### **3.5 Ressignificando a concepção de qualidade na gestão da educação básica**

---

<sup>26</sup> Referimo-nos, neste caso, à conjuntura que passou a ser reconfigurada com o golpe que destituiu a presidenta legitimamente eleita, Dilma Rousseff.

As discussões apresentadas na primeira seção secundária deste texto nos impõem a necessidade de repensar a lógica instituída acerca do padrão de qualidade. Trata-se, no nosso entendimento, de buscar construir outra referência de qualidade para a gestão e o planejamento educacional, na perspectiva da qualidade social, sem prescindir das condições mínimas a serem asseguradas em forma de insumos básicos, que servem inclusive para a definição de uma política de financiamento, cuja materialização se daria por meio do CAQi do CAQ.

Porém, esses aspectos precisam ser articulados com as dimensões organizativas e de gestão da educação, em seu sentido mais amplo, de modo que os sujeitos envolvidos no processo sejam reconhecidos e valorizados. É preciso ainda que, nos aspectos pedagógicos presentes no ato educativo, sejam contempladas “as expectativas dos envolvidos com relação à aquisição dos saberes escolares significativos e às diferentes possibilidades de trajetórias profissionais futuras” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 10).

Nessa perspectiva, argumentamos acerca da necessidade de serem construídas dimensões e definidos fatores de qualidade para a educação, que não se encerrem na identificação de condições mínimas, mas que se constituam, sobretudo, na possibilidade de serem oferecidas “condições que articulem a natureza da instituição aos objetivos educativos e à fase de desenvolvimento da vida das crianças, adolescentes e jovens” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 10). De acordo com os autores, quando estes aspectos são observados, podem fazer avançar o controle social sobre a produção, implantação e monitoramento de políticas educacionais e seus resultados com relação à garantia do padrão da qualidade de ensino-aprendizagem.

Assim, consideramos necessário que a sociedade civil organizada em espaços institucionais de deliberação coletiva (a exemplo dos fóruns de educação), representada por segmentos da classe trabalhadora, participe efetivamente da definição de dimensões que contribuem para a construção de padrões de referência acerca da qualidade dos serviços educacionais oferecidos à população. Ou seja, padrões que contemplem suas necessidades fundamentais e contribuam para a melhoria dos processos de formação, de modo a se converterem conseqüentemente no aproveitamento dos alunos, a fim de que haja superação dos fatores presentes nos sistemas educacionais que têm servido para a legitimação da lógica excludente do capital, cujo conceito de qualidade fora formulado por economistas e se encontra atrelado à concepção de qualidade condizente com os negócios do mercado.

Como possibilidade de superação desse viés reducionista do termo qualidade da educação e que tem servido aos interesses economicistas do capital, consideramos pertinentes as dimensões e fatores, relacionados a esse tema, de acordo com critérios formulados por Darling-Hammond e Ascher (1991 apud DOURADO, 2009), quais sejam:

a) *validade* – entre os objetivos educacionais e os resultados escolares, não se reduzindo a médias ou similares; b) *credibilidade* – tendo em vista elementos que possam ser confiáveis em termos do universo escolar; c) *incorruptibilidade* – ou melhor, fatores que tenham menor margem de distorção; d) *comparabilidade* – ou seja, aspectos que permitam avaliar as condições da escola ao longo do tempo (DARLING-HAMMOND; ASCHER, 1991 apud DOURADO, 2009, p. 207).

Compreendemos que os critérios evidenciados pelos autores aludidos anteriormente buscam a superação da perspectiva de qualidade circunscrita a médias ou padrões de medidas quantificáveis, em favor da construção de outras referências pautadas em valores que se situam, por conseguinte, numa dimensão que podemos considerar mais qualitativa, na medida em que são vislumbrados aspectos relacionados a credibilidade, legitimidade, etc., no contexto da gestão das políticas educacionais. Consideramos assim que a qualidade da educação pressupõe a necessidade de serem contempladas dimensões extraescolares que permeiam tal temática.

Como possibilidade de construção de referências analíticas do tema qualidade na educação e, conseqüentemente, para o monitoramento do padrão de qualidade nesta área, consideramos pertinente a esse debate o horizonte das dimensões identificadas por Dourado (2009), quais sejam: intra e extraescolares.

A dimensão intraescolar diz respeito: aos aspectos socioeconômico e cultural dos entes envolvidos no processo de ensino-aprendizagem; à necessidade do estabelecimento de políticas públicas e projetos escolares para o enfrentamento de questões sociais (fome, drogas, violência, entre outras); à gestão e à organização adequada da escola, visando a lidar com a situação de heterogeneidade sociocultural dos estudantes; à consideração efetiva da trajetória e identidade individual e social dos estudantes, em vista de uma aprendizagem significativa; ao estabelecimento de ações e programas voltados para a dimensão econômica e cultural, entre outras; além de ao engajamento em um processo de ensino aprendizagem exitoso.

Em relação ao horizonte extraescolar, Dourado (2009, p. 208) esclarece que está relacionado à dimensão:

[...] dos direitos dos cidadãos e das obrigações do Estado, cabendo a este último ampliar a obrigatoriedade da educação básica; definir e garantir padrões de qualidade, incluindo a igualdade de condições para o acesso e

permanência na escola; definir e efetivar diretrizes nacionais para os níveis, ciclos e modalidades de educação ou ensino; implementar sistema de avaliação voltado para subsidiar o processo de gestão educativa e para garantir a melhoria da aprendizagem; implementar programas suplementares, de acordo com as especificidades de cada estado e município, tais como: livro didático, merenda escolar, saúde do escolar, transporte escolar, recursos tecnológicos, segurança nas escolas.

Além dos fatores extraescolares, situados numa perspectiva mais abrangente e, por esse mesmo motivo, mais decisivos para a definição das políticas educacionais, o autor em referência também discorre sobre as dimensões intraescolares, considerando o fato de que estudos, avaliações e pesquisas mostram que essas dimensões afetam, sobremaneira, os processos educativos e os resultados escolares em termos de uma aprendizagem mais significativa, como assevera Dourado (2009).

Para tanto, Santos (2009) recomenda a observância de um conjunto de determinantes externos e internos. Com efeito, os fatores extraescolares compreendem aspectos socioeconômicos, socioculturais, financiamento público adequado e compromisso dos gestores centrais com a boa formação dos docentes e funcionários da Educação, ao passo que os fatores intraescolares podem ser sinalizados, por exemplo, por meio de uma gestão escolar comprometida com os princípios da democracia participativa e com a política de inclusão efetiva, em que o respeito às diferenças e o diálogo são premissas básicas.

Porém, consideramos questionar se essa qualidade social alvitra uma perspectiva legitimada pela ordem capitalista vigente ou contribui para o avanço na construção de uma nova ordem social, a partir das condições objetivas e subjetivas da classe trabalhadora, sendo o que propõe a próxima seção desta Dissertação, que tem como objeto de estudo o processo de monitoramento pelo Fórum Estadual de Educação da Meta 7 do Plano Estadual de Educação.

#### **4 MONITORAMENTO DA QUALIDADE DO ENSINO MÉDIO PELO FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO**

A presente seção objetiva compreender o monitoramento da Meta 7 do PEE/PA em relação ao fluxo escolar e à aprendizagem no Ensino Médio, conforme preveem as estratégias 7.2 e 7.3, buscando contemplar o recorte temporal para a presente pesquisa (2016-2018). Trata-se de uma abordagem qualitativa, na perspectiva histórica sustentada por Minayo (2001) e Bogdan e Biklen (1994).

Os elementos de análise se ancoram diretamente na proposta formulada por Yin (2005), a partir dos quais descrevemos inicialmente aspectos que revelam a configuração política e institucional deste Órgão no decorrer do período histórico delimitado, passando pela sua instalação até a implementação do processo de monitoramento, o que nos permitiu compreender de que forma foram desenvolvidas suas atribuições e funções institucionais.

Subsequentemente, consideramos a necessidade de aprofundar a discussão acerca do monitoramento das metas e estratégias do PEE/PA, com base nas referências bibliográficas adotadas para este trabalho, destacando aspectos relacionados às condições políticas e institucionais de funcionamento deste Órgão, o que nos permitiu compreender: *a) o processo de instalação do FEE/PA; b) a concepção de monitoramento assumida pelo FEE/PA; c) o conceito de qualidade previsto pelo PEE/PA e os desafios relacionados à construção da qualidade social; d) a perspectiva de poder exercida pelo FEE em relação ao monitoramento da Meta 7, situando ao mesmo tempo a atuação política e institucional das entidades na composição da comissão designada para esse fim* (grifo nosso).

Para tanto, empreendemos a análise de conteúdo em fontes primárias, tendo como referência Bardin (2006). Dessa forma, buscamos contemplar os aspectos demonstrados a seguir:

**Quadro 5** - Documentos do Fórum Estadual de Educação – FEE/PA (2016 a 2018)

Documentos	Ano	Quantidade	Aspectos Analisados
Atas da Comissão de Monitoramento e Sistematização e do PEE/PA	2016	01	Concepção de monitoramento; Perspectiva de qualidade assumida pelos integrantes do FEE/PA.
	2017	04	
	2018		
Atas das Reuniões Plenárias Ordinárias do FEE/PA	2016	10	Principais dificuldades e desafios informados pelo FEE/PA em relação ao monitoramento das metas e estratégias do PEE/PA. Identificação de órgão/entidade com maior influência na arena pública em relação ao tema do monitoramento e avaliação das metas e estratégias do PEE/PA.
	2017	12	
	2018		
Atas das Reuniões Plenárias Extraordinárias do FEE/PA	2016	---	Identificação de órgão/entidade com maior influência na arena pública em relação ao tema do monitoramento e avaliação das metas e estratégias do PEE/PA.
	2017	04	
	2018		
Planos de Ação do FEE/PA	2016	01	Ações, metas e estratégias definidas institucionalmente em relação ao monitoramento e avaliação do PEE/PA. Identificação das ações implementadas pela Comissão de Monitoramento e Sistematização em relação ao planejamento do Órgão.
	2017	01	
	2018	01	
Relatório de Monitoramento (Educação Básica)	2018	01	Aspectos priorizados em relação à Meta 7 do PEE/PA. Perspectiva de qualidade assumida pelos integrantes do FEE/PA.
Ficha de Monitoramento	---	01	Perspectivas de monitoramento informadas no instrumento utilizado pela Comissão de Monitoramento e Sistematização do PEE/PA.
Total de Documentos		36	---

Fonte: elaborado pela autora, 2019.

Os procedimentos de análise de conteúdo dos documentos foram orientados pela perspectiva sustentada por Bardin (2006) e Minayo (2001). Para tanto, admitimos, inicialmente, que precisaríamos utilizar um conjunto de técnicas que nos permitissem compreender o comportamento dos sujeitos sociais que produziram dados e informações relevantes acerca do objeto de estudo, uma vez que se encontram inseridos no contexto institucional e político do FEE/PA, no período histórico analisado. Dessa forma, voltamos às questões norteadoras de estudo, a partir das quais pudemos identificar os conteúdos manifestos nos documentos, que foram investigados.

A análise documental considerou fundamentalmente três fases distintas, que tem como referência a perspectiva de Bardin (2006)

Como primeira fase de investigação, denominamos de pré-análise, consoante Bardin (2006), para torná-lo mais operacional e, por conseguinte, de fácil manipulação dos dados e informações que precisariam ser examinadas. Dessa forma, buscamos organizar os documentos coletados junto aos arquivos da Secretaria do FEE/PA e no sitio institucional da Internet, procurando identificar as atas por períodos e tipos específicos, tendo constatado registros de reuniões plenárias e extraordinárias do FEE/PA e da CMS, Plano de Ação do FEE/PA de 2016 a 2018, Relatório de Monitoramento de 2018 e a Ficha de Monitoramento, cujos quantitativos se encontram demonstrados no quadro 5. Posteriormente, definimos algumas ideias iniciais que nos permitiram o manuseio e a leitura dos documentos, compreendendo: referências diretas ao processo de monitoramento, estratégias e instrumentos utilizados pelo FEE/PA e pela CMS, entre outros aspectos.

A partir dos procedimentos preliminares adotados, empreendemos a leitura flutuante com a finalidade de conhecer o teor de cada um dos documentos a serem analisados. Em relação aos documentos eletrônicos, procuramos explorá-los a partir de palavras-chave ou expressões relacionadas ao tema da pesquisa, utilizando, para tanto, a função editar/localizar do *Adobe Acrobat Document*. Havíamos coletado um quantitativo expressivo, por exemplo, de atas das reuniões, que foram demarcadas a partir de categorias temáticas, que possibilitaram, inclusive, a exclusão daquelas que não tinham relação direta com o objeto de estudos da pesquisa.

A análise preliminar, na primeira fase de exploração do material coletado nos exigiu retornar, constantemente, aos objetivos da pesquisa, a fim de compreender se os critérios de seleção se aproximavam dos propósitos de investigação. À luz desse procedimento, estabelecemos a referenciação dos índices e a elaboração de indicadores, os quais passaram a ser sistematizados por meio de uma planilha eletrônica Excel, constando de aspectos como: tipo de documento, página, texto ou citação.

Após o procedimento de referenciação, empreendemos à exploração do material compreendida com a segunda fase. Para tanto, passamos à definição de categorias temáticas, que foram inseridas no material organizado em planilhas eletrônicas, elaboradas na primeira fase. Esse procedimento permitiu estabelecer uma espécie de sistemas de codificação nas atas das reuniões, os quais podem ser demonstrados a partir de siglas como FEE-IM (Fórum Estadual de Educação - Instrumentos de Monitoramento), FEE-EM (Fórum Estadual de Educação - Estratégias de Monitoramento), FEE-DM (Fórum Estadual de Educação -

Dificuldades de Monitoramento), FEE-QEM (Fórum Estadual de Educação - Qualidade do Ensino Médio), FEE-EREM (Fórum Estadual de Educação - Evasão e Repetência); CMS-IM (Fórum Estadual de Educação - Instrumentos de Monitoramento), CMS-EM (Comissão de Monitoramento e Sistematização Estratégias de Monitoramento), CMS-DM (Comissão de Monitoramento e Sistematização – Dificuldades de Monitoramento), CMS-QEM (Comissão de Monitoramento e Sistematização – Qualidade do Ensino Médio), CMS-EREM (Comissão de Monitoramento e Sistematização – Evasão e Repetência), entre outras, dependendo da temática evidenciada por meio da leitura flutuante, realizada na primeira fase. A codificação demonstrada permitiu ainda a definição das unidades de registro, que passaram a serem constituídos relevantes para a pesquisa. Passamos, assim, à contagem frequencial e do contexto de produção do material examinado, o que nos permitiu compreender a significação exata da unidade de registro dos documentos que foram referenciados.

Na terceira fase, passamos ao tratamento dos resultados decodificados e categorizados, o que nos permitiu fazer inferência e interpretação dos achados da pesquisa acerca do processo de monitoramento da qualidade do ensino médio, prevista pela Meta 7 do PEE/PA, com foco no fluxo escolar e na aprendizagem.

Com base no referencial teórico adotado acerca dos eixos temáticos da pesquisa, procedemos à releitura e interpretação dos dados, o que nos permitiu captar os conteúdos manifestos e latentes contidos nas atas das reuniões do FEE/PA e da CMS, nos Planos de Ação e no Relatório de Monitoramento da Educação Básica – 2018, e no instrumento utilizado como recurso de monitoramento. Nesta fase da análise, buscamos fazer também a justaposição das diversas categorias existentes em cada um dos documentos analisados, evidenciando aspectos considerados semelhantes e divergentes, assim como a frequência ou ausência de determinadas dimensões reveladoras do objeto de estudo.

Os documentos analisados desvelaram aspectos do fenômeno investigado, em sua totalidade, haja vista que buscamos, ao mesmo tempo, identificar suas nuances e peculiaridades no contexto da gestão de políticas educacionais no período histórico contemplado, o que nos permitiu compreender que o monitoramento e avaliação das metas e estratégias do Plano Estadual de Educação precisam ser entendidos como aspectos constituintes e constitutivos de uma complexa rede de relações e interações políticas e institucionais, explicitadas pela lógica de planejamento. Assim, tais aspectos estão sendo demonstrados nos subitens que integram a presente seção, que se encontra estruturada em quatro partes.

#### **4.1 Instalação do Fórum Estadual de Educação e composição da Comissão de Monitoramento e Sistematização**

Para a compreensão do processo de monitoramento efetivado pelo FEE/PA em relação à Meta citada, consideramos a necessidade de examinar inicialmente os documentos que conferiram o respaldo legal a esse procedimento, cuja institucionalização se deu nos termos da Resolução n. 004, de 22 de outubro de 2012, da Secretaria de Estado de Educação (Seduc), publicada no Diário Oficial do Estado:

Art. 1º Instituir, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, o Fórum Estadual de Educação do Pará – FEE-PA, de caráter permanente, com a finalidade de coordenar as conferências estaduais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos municípios paraenses (PARÁ, 2012).

Constatamos assim que o FEE/PA foi instituído por meio de um instrumento normativo em geral utilizado para fins de complementação da legislação educacional em vigor. Este fato pode sugerir atrelamento institucional deste Órgão à Secretaria de Estado da Educação. O texto da Resolução é muito claro a esse respeito, ao afirmar que essa institucionalidade se dá no âmbito de atuação daquela Secretaria. Entretanto, o mencionado ato normativo complementar parece ter produzido um efeito provisório acerca da institucionalidade do FEE/PA, haja vista que a Lei que provou o Plano Estadual de Educação (2015-2025) conferiu a devida legalidade e perenidade a este Órgão, passando a se constituir de uma natureza estatal, conforme expresso no artigo 5º:

Fica instituído no âmbito desta Lei, o Fórum Estadual de Educação (FEE), que além de acompanhar e avaliar o conjunto de ações estabelecidas por este Plano Estadual de Educação (PEE) terá a incumbência de coordenar a realização de pelo menos duas Conferências Estaduais de Educação, em articulação com as Conferências Nacionais e Municipais, até o final do decênio (PARÁ, 2015).

Com essa previsão insculpida na Lei em referência, compreendemos que os efeitos da Resolução 004/2012 foram automaticamente revogados, o que possibilitou que o FEE/PA fosse revestido de um papel estratégico na gestão da política educacional, cabendo-lhe acompanhar e avaliar, como preconizado pelo artigo 5º, as metas e estratégias do PEE/PA.

A primeira composição do FEE/PA contou inicialmente com representantes da Seduc-PA e de membros indicados pelas suas respectivas entidades<sup>27</sup>. Com o passar do tempo, outras entidades e instituições sociais foram sendo abrigadas na atual composição do Órgão<sup>28</sup>; outras, no entanto, perderam o assento por infrequência, sendo a maioria de representação dos movimentos sociais<sup>29</sup>.

Após a confirmação da composição do FEE/PA, o Regimento Interno deste Órgão foi aprovado por meio da Portaria n. 004 (PARÁ, 2012), sendo-lhes atribuídas as seguintes incumbências:

- I- Contribuir para a democratização de gestão de políticas educacionais;
- II- Mobilizar a sociedade em torno das políticas educacionais, articulando com os Sistemas Educacionais;
- III- Participar do processo de concepção, implementação, acompanhamento e avaliação da política estadual de educação;

---

<sup>27</sup> Universidade Estadual do Pará (UEPA), União dos Estudantes Secundaristas de Belém (UESB), Federação do Comércio do Estado do Pará (FECOMERCIO), Universidade Federal do Pará (UFPA), Projeto Paz (PRO PAZ), Secretaria Especial de Promoção Social (SEPROS), Federação das Indústrias do Estado do Pará (FIEPA/SESI), Universidade Federal Rural da Amazônia (PROEN/UFRA), Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Pará (SINEPE-PA), Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP), Associação de Pais e Alunos Intermunicipais do Estado do Pará (APAIEPA), Instituto Federal do Pará (IFPA), Secretaria de Estado de Esporte e Lazer (SEEL), Conselho Estadual de Educação (CEE), Secretaria Municipal de Educação (SEMEC), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Câmara Municipal de Belém, Associação de Apoio aos Portadores de Necessidades Especiais (ADF-PA), Secretaria de Estado de Cultura (SECULT), Serviço Social do Comércio (SESC), Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros (GLBT) e Fórum Nacional de Educação (FNE).

<sup>28</sup> Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), Associação dos Deficientes Físicos do Estado do Pará (ADF-PA), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Associação de Pais e Alunos Intermunicipais do Estado do Pará (APAIEPA), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (CEDENPA), Conselho Estadual de Educação (CEE), Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CEDPD-PA), Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central Única dos Trabalhadores no Pará (CUT/PA), Federação do Comércio do Estado do Pará (FECOMERCIO), Federação das Indústrias do Estado do Pará (FIEPA), Fórum Nacional de Educação (FNE), Fórum Paraense de Educação do Campo (FPEC), Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (PROIFES), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), Instituto Euvaldo Lodi (IEL), Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), Serviço Social da Indústria (SESI), Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Pará (SINEPE-PA), Sindicato dos Professores da Rede Particular no Estado do Pará (SINPRO-PA), Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP), Secretaria de Estado de Cultura (SECULT), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), Universidade do Estado do Pará (UEPA), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), União Nacional dos Estudantes (UNE), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

<sup>29</sup> Federação do Comércio do Estado do Pará (FECOMERCIO), Secretaria Especial de Promoção Social (SEPROS), Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Pará (SINEPE-PA), Secretaria de Estado de Esporte e Lazer (SEEL), Câmara Municipal de Belém, Associação de Apoio aos Portadores de Necessidades Especiais (ADF-PA), Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros (GLBT), Fórum Nacional de Educação (FNE), Associação dos Deficientes Físicos do Estado do Pará (ADF-PA), Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CEDPD-PA), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) e Instituto Euvaldo Lodi (IEL).

- IV- Articular e acompanhar junto ao Conselho Estadual de Educação a apreciação e aprovação do Plano Estadual de Educação, para posterior encaminhamento à Assembleia Legislativa;
- V- Acompanhar, junto à Assembleia Legislativa, a tramitação de projetos legislativos referentes à política estadual de educação, em especial a de projetos de leis dos planos decenais de educação definidos na Emenda à Constituição 59/2009;
- VI- Acompanhar e avaliar o impacto da implementação dos Planos Nacional, Estadual e Municipais de Educação;
- VII- Acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais, estaduais e municipais de educação;
- VIII- Elaborar seu Regimento Interno e aprovar “ad referendum” o Regimento Interno das conferências estaduais de educação;
- IX- Oferecer suporte técnico e assessoramento aos Municípios para a organização de seus fóruns e de suas conferências de educação;
- X- Zelar para que os fóruns e as conferências de educação do Estado e dos Municípios estejam articulados à Conferência Nacional de Educação;
- XI- Planejar e coordenar a realização de conferências estaduais de educação, bem como divulgar as suas deliberações (PARÁ, 2012).

Constatamos assim que o Regimento Interno do FEE/PA estabeleceu ao mesmo tempo atribuições no âmbito da gestão e do planejamento das políticas educacionais, com referências diretas ao PEE/PA, o que pode ser considerado salutar para a democratização da gestão da política educacional paraense. Nesse sentido, o ato legal e definitivo de instalação do FEE/PA parece buscar sintonia com a recomendação de Dourado *et. al.* (2016, p. 20) acerca dos planos decenais, que são considerados “como política de Estado, a ser consolidado por meio da organicidade entre os processos, na organização, regulação, fiscalização, gestão democrática, ação sistêmica e no financiamento”. Compreendemos, deste modo, que demandas relacionadas à democratização do processo de gestão e ao acompanhamento das políticas de Estado são imputadas ao FEE/PA em razão de seu papel institucional.

Entretanto, podemos questionar a efetividade do monitoramento e da avaliação exercidas pelo PEE/PA numa perspectiva democrática. Compreendemos que a pluralidade de órgãos, entidades e movimentos sociais que se encontram reunidos em sua composição poderia se constituir como elemento aglutinador e, por conseguinte, potencializador de sua capacidade deliberativa na gestão das políticas educacionais, a partir da aprovação do planejamento decenal. Os dados da pesquisa revelaram, no entanto, que estamos diante de uma instância legítima de poder, com forças antagônicas que entram em disputa na arena pública<sup>30</sup>. Nesse contexto, a hegemonia nem sempre é exercida no sentido da efetividade das metas e estratégias do PEE/PA, de modo que pudesse se constituir como a materialização dos

---

<sup>30</sup> Compreendida como reuniões e audiências públicas promovidas pelo FEE/PA, oportunidades em que são debatidas as questões alusivas às políticas educacionais, a partir de pautas específicas ou que são suscitadas por integrantes do colegiado.

interesses da classe trabalhadora ou dos segmentos mais empobrecidos da população que demandam serviços educacionais de qualidade.

Acrescentamos ainda que em relação às demais instâncias de poder que também têm a incumbência institucional e, ao mesmo tempo política acerca do monitoramento e avaliação do PEE/PA como prevê a Lei n. 8.186/2015, o FEE/PA pode ser considerado o Órgão que reúne menores condições de efetividade e de materialização de suas deliberações, quando comparado à Secretaria de Estado da Educação – Seduc, Comissão de Educação da Assembleia Legislativa e Conselho Estadual de Educação – CEE/PA, uma vez que estes possuem estrutura administrativa e instrumentos de gestão consolidados historicamente; ao passo que o FEE/PA enfrenta dificuldades para exercer suas funções institucionais no tocante ao monitoramento e à avaliação das metas e estratégias do PEE/PA, pelas razões que serão demonstradas e analisadas, subseqüentemente, nesta seção.

Porém, contraditoriamente, entre os órgãos mencionados, podemos afirmar que o FEE/PA se constituiu como a única instância que conseguiu levar a efeito iniciativas e ações de monitoramento das metas do PEE/PA, não obstante às fragilidades, tensões e desafios constatados nesse processo, que envolve disputas políticas e ideológicas, que são caracterizadas por interesses antagônicos na gestão das políticas educacionais.

#### **4.2 Conceção de monitoramento assumida pelo FEE/PA**

Nesta subseção, buscamos identificar a concepção de monitoramento assumida pelo FEE/PA por meio da Comissão de Monitoramento e Sistematização. Para tanto, evidenciamos, *a priori*, que o monitoramento que procuramos sustentar neste trabalho diz respeito ao acompanhamento sistemático das metas e estratégias dos planos de educação, a partir da definição de indicadores, que precisam ser referenciados em padrões de qualidade e legitimados pelos segmentos sociais e educacionais, em vista do controle social. Nesse sentido, aproximamo-nos da concepção de autores como Jannuzzi (2011), Cavalcante e Oliveira (2010) e Dourado *et al.* (2016).

Nessa perspectiva, consideramos necessário evidenciar a alusão feita ao monitoramento e avaliação nas Leis do Plano de Educação, especialmente no PEE/PA, consistindo num movimento contínuo, a ser empreendido pelo menos anualmente, como subsídio às avaliações bienais (PARÁ, artigo 3º da Lei n. 8.186/2015). Trata-se de uma referência normativa de trabalho para as instâncias estabelecidas em âmbito estadual para o atendimento dessa demanda, como o demonstrado na seção dois desta dissertação.

A discussão sobre o tema do monitoramento do Plano Estadual de Educação, como uma das incumbências institucionais do FEE/PA, quando introduzida nas reuniões plenárias do Órgão, suscitou perplexidade por parte dos seus membros. Com efeito, na reunião do dia 9 de março de 2016, podemos constatar os seguintes posicionamentos:

A representante do CEDENPA se pronunciou, naquela circunstância, informando, o monitoramento deveria servir para o pagamento do Piso Salarial dos Professores. O coordenador do FEE argumentou por sua vez, que o Plano de Educação precisava ser acompanhado desde sua aprovação. O representante do SINPRO manifestou sua preocupação com esse trabalho, esclarecendo que ainda não havia ainda passado por essa experiência (PARÁ, 2017, p. 2).

Os posicionamentos registrados em destaque representam claros indícios de que o monitoramento de planos de educação se tratava de uma experiência pouco conhecida por parte dos representantes das entidades enquanto prática de gestão das políticas educacionais, o que demandava aprendizados contínuos e sistemáticos de metodologias a serem consolidadas pelas instâncias competentes, a exemplo do FEE/PA. Nessa perspectiva, Dourado *et. al.* (2016) argumentam que essa perplexidade, demonstrada anteriormente é explicada pela prática recente de procedimentos dessa natureza no contexto de trabalho dos órgãos governamentais, exigindo dos agentes públicos o estabelecimento de parâmetros e de mecanismos para a efetivação e consolidação desses processos.

Não obstante o posicionamento apresentado por Dourado *et al.* (2016), consideramos que os Órgãos ou Instâncias de Poder que deveriam fomentar esse debate na gestão das políticas educacionais, a exemplo do Conselho Estadual de Educação – CEE/PA e da Secretaria de Estado da Educação – Seduc não cumpriram suas funções institucionais e nem tampouco ofereceram meios e condições<sup>31</sup> para que o FEE/PA pudesse exercer, em condições mais adequadas, procedimentos relacionados ao monitoramento e avaliação dos PEE/PA.

Entretanto, a pesquisa empreendida nos documentos do FEE/PA serviu ainda para identificar a busca institucional do FEE/PA, no sentido da construção de um consenso acerca de uma perspectiva que pudesse ser considerada mais adequada para as entidades e movimentos sociais que se fizeram representar nessa arena pública, no tocante ao monitoramento e avaliação.

Tal processo foi permeado por divergências, em razão de sua natureza política, haja vista que interesses distintos foram trazidos à cena, especialmente, por ocasião das sessões

---

<sup>31</sup> A Secretaria de Estado da Educação, de acordo com a legislação que ampara a constituição do FEE/PA é o Órgão responsável pela sua manutenção e funcionamento, o que compreende o provimento de infraestrutura e equipe executiva permanente de trabalho.

plenárias do FEE/PA e das Reuniões da Comissão de Monitoramento e Sistematização. Com efeito, as consignações das atas das reuniões comprovam o teor do debate estabelecido pelo Órgão em torno de uma concepção de monitoramento.

A Coordenadora da Comissão de Monitoramento e Sistematização e, após esclarecer sobre o trabalho que precisava ser realizado em relação do Plano Estadual de Educação, apresentou uma concepção de monitoramento e avaliação, que consistia em acompanhar a efetivação das ações do governo na área da educação. Em seguida, fraqueou a palavra aos presentes. Na oportunidade, o representante da Undime argumentou que é preciso seguir a mesma metodologia que já havia sido definida pela SASE/MEC, sendo tal posicionamento acompanhado reforçado pelo representante da SEDUC. Entretanto, o representante da Uncme se manifestou, nesta ocasião, defendendo a posição de que era necessário o Fórum construir uma orientação própria sobre o tema. O representante do Sintep, ao concordar com o posicionamento do representante da Uncme, acrescentou ainda que o Fórum precisava construir sua própria dinâmica de trabalho (PARÁ, 2016, p. 3).

A concepção teórica de monitoramento informada pela coordenadora da Comissão de Monitoramento e Sistematização se aproxima da perspectiva de autores como Jannuzzi (2011), quando evidencia que esse procedimento tem como característica fundamental o seu caráter sistemático e permanente em relação às ações do governo que, neste caso, precisam ser compreendidas a partir de sua correlação com as políticas educacionais.

Outro aspecto que precisa ser considerado no contexto de discussão de uma perspectiva de monitoramento do PEE/PA, diz respeito à falta de correlação com a avaliação das políticas educacionais. A ênfase do debate estabelecido pelos membros do FEE/PA e da Comissão de Monitoramento e Sistematização girava em torno exclusivamente do ato de monitorar, como se fosse possível dissociá-lo da avaliação. Porém, podemos constatar também posicionamentos que tratavam de ambos os termos como se fossem similares, conforme o demonstrado a seguir:

O Coordenador, voltando a fazer uso da palavra, esclareceu que o papel do Fórum consiste em monitorar, pois a avaliação é de responsabilidade de uma comissão muito maior, constituída por representantes do Fórum, do Conselho Estadual e da ALEPA [...]. O Representante do Fecomércio, por sua vez, enfatizou que monitorar e avaliar são termos correlatos, que não havia a necessidade de separação (PARÁ, 2016, p. 2).

A perspectiva de monitoramento assinalada se distancia do posicionamento de autores como Dourado *et. al.* (2016), para os quais o monitoramento e avaliação se caracterizam pela sua indissociabilidade. Entretanto, como enfatiza Rezende (2013), é preciso fazer distinção entre ambos os termos, pois o ato de monitorar, em sua opinião, passa a ser muito mais

importante. Compreendemos assim que a efetivação da avaliação numa perspectiva diagnóstica, precisa ser alimentada sistematicamente pelos dados extraídos dos procedimentos adotados no monitoramento.

Embora o embate democrático em torno do tema tenha ocorrido, como o registrado nas atas aludidas anteriormente, não foi possível constatar, naquela ocasião, uma concepção teórica mais explícita de monitoramento que tenha resultado do consenso entre os membros FEE/PA e que pudesse servir de orientação para o monitoramento no período de 2016 a 2018, a partir da referência de trabalho estabelecida pelo PEE/PA.

Podemos assim constatar que o monitoramento não atendeu à previsão legal, no tocante à periodicidade, trazendo implicações para a avaliação das metas e estratégias que precisavam ser realizadas em 2018, por ocasião da Conferência Estadual de Educação<sup>32</sup>. Tal constatação sugere um processo de monitoramento caracterizado pela descontinuidade, uma vez que foi identificado apenas o Relatório de Monitoramento da Educação Básica de 2018, que ainda será objeto de análise nesta seção. É importante frisar que a inexistência de um processo mais sistemático de monitoramento pode ser imputada ao FEE/PA. Porém, em relação às demais instâncias, quais sejam, Seduc, CEE/PA e Comissão de Educação da Assembleia legislativa, podemos afirmar peremptoriamente que estes órgãos não demonstraram o necessário interesse em relação ao acompanhamento efetivo do PEE/PA, sugerindo frontal descumprimento da legislação em vigor, em especial em relação À Lei que aprovou o PEE/PA.

Todavia, os registros documentais, assim como os instrumentos utilizados, permitiram-nos identificar que a perspectiva assumida pela Comissão de Monitoramento e Sistematização e, por conseguinte, pelo Fórum como um todo, caracteriza-se muito mais por procedimentos empíricos<sup>33</sup>, mediante a utilização de instrumentos e formulários técnicos, o que se aproxima de uma abordagem de cunho gerencial, compreendida pela busca de resultados mensuráveis, revelados por meio de dados estatísticos, convergindo assim com a gestão gerencial, na perspectiva assinalada por autores como Jannuzzi (2011) e Castro (2008).

---

<sup>32</sup> A Conferência Estadual de Educação de 2018, mobilizada pelo Fórum Estadual de Educação foi cancelada pelos delegados que reivindicavam, naquela ocasião, melhores condições de infraestrutura e logística por parte da Seduc. O cancelamento deste importante evento de avaliação e de deliberação acerca das políticas educacionais, a partir da vigência do PEE/PA, significou retrocesso em relação à construção do debate democrático em torno do planejamento decenal, cuja responsabilidade direta pode ser imputada ao Órgão Executivo da política educacional. Este fato, no nosso entendimento, serviu para ratificar o descompromisso dos governos de direita em relação à implementação de processos democráticos e participativos de avaliação das políticas públicas, mediante ampla mobilização social.

<sup>33</sup> A perspectiva empírica se explica pela busca, a partir das condições concretas da Comissão de Monitoramento e Sistematização, de contribuir com referências ou até mesmo procedimentos de monitoramento, sem se ancorar numa concepção formulada *a priori*, com base na literatura existente sobre o tema.

Os Planos de Ação do FEE/PA também ratificam a perspectiva gerencial evidenciada anteriormente ao apresentarem o detalhamento das ações de monitoramento e de avaliação das metas e estratégias do PEE/PA, estabelecendo, para tanto, instrumentos (formulários) destinados à aferição de resultados a serem alcançados nos prazos estabelecidos pela Lei n. 8.186/2015.

Compreendemos assim as limitações de um processo de monitoramento que se encerra em procedimentos técnicos, cuja lógica de planejamento educacional se referencia na qualidade total, como assevera Xavier (1996). Por outro lado, o processo de racionalização de esforços, neste caso institucional, que tem como premissa a utilização de instrumentos técnicos, precisa ser reconhecido como possibilidade de acompanhamento das políticas educacionais a partir da implementação, por exemplo, do PEE/PA, embora seja necessária a superação dessa lógica em favor da democratização da gestão educacional, por meio do empoderamento dos segmentos sociais.

### **4.3 Debate da qualidade e o Plano Estadual de Educação**

Na presente seção, buscamos compreender a perspectiva de qualidade da educação constante do Plano Estadual de Educação (2015-2025). Assim, ao empreender o levantamento acerca das referências feitas por este Plano ao tema em destaque, constatamos que há muitos pontos convergentes e, por que não dizer, que se apresentam *ipsis litteris* em relação ao PNE (2014-2024). Isso pode ser verificado no artigo 2º, que discorre sobre as diretrizes assumidas pelo PEE/PA, fazendo alusão, respectivamente, à melhoria da qualidade da educação e ao atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade, nos Incisos II e VIII, da Lei n. 8.186 de 23 de junho de 2015.

Não obstante a similitude das expressões de qualidade no PEE/PA quando comparado ao PNE (2014-2024), admitimos *a priori* que se trata de um conceito polissêmico, multifacetado, de acordo com a perspectiva dos autores adotados como referência para o presente estudo, entre os quais destacamos Dourado, Oliveira e Santos (2007) e Imbéron (2016). Assim, ao examinar essa temática no PEE/PA, consideramos que não é fácil a identificação de uma definição precisa ou que possa exaurir os múltiplos sentidos atribuídos ao termo qualidade.

Dessa forma, como possibilidade de buscar uma compreensão mais adequada, partimos daquilo que não condiz com a qualidade, o que sugere “uma espécie de definição negativa”, de acordo com Cury (2014, p. 1055). Portanto, ao nos reportarmos ao PEE/PA,

podemos afirmar que a qualidade não é a falta de acesso à escola, não é o aligeiramento de cursos a partir da implementação de políticas educacionais como alternativa para a superação do problema do fluxo escolar; não é a carência de recursos e de condições adequadas para o ensino; não é a saída dos egressos da educação básica, por exemplo, sem o domínio daquilo que a LDB considera como formação básica comum (artigo 22) e formação básica do cidadão (artigo 32); entre outros aspectos que vêm sendo utilizados no planejamento educacional para a caracterização da não qualidade do ensino.

A qualidade que aparece no Plano Estadual de Educação (2015-2015) passa a ser adjetivada de diferentes formas, haja vista que no texto da Lei que o aprovou e em seu respectivo anexo, as menções feitas giram em torno de três grandes eixos que possibilitam examiná-lo em sua relação com o fluxo escolar e aprendizagem no ensino médio, quais sejam: *melhoria da qualidade, padrão de qualidade e avaliação da qualidade do ensino* (grifo nosso). Esses eixos são apresentados com alguns desdobramentos na perspectiva da gestão e do planejamento educacional. Assim, podemos constatar que o PEE/PA pontua 28 vezes o termo em referência, utilizando-se, para tanto, de expressões como: padrão de qualidade, padrão mínimo de qualidade, avaliação de qualidade, melhoria da qualidade, aprimoramento da qualidade e ensino de qualidade.

Quanto ao eixo denominado de *padrão de qualidade*<sup>34</sup> (grifo nosso), identificamos sete menções diretas, entre as quais evidenciamos o inciso VIII do artigo 2º da Lei n. 8186, de 23 de junho de 2015, que o estabelece inclusive como meta a ser contemplada na orientação das políticas de financiamento da educação, ao prever, por exemplo, que a aplicação de recursos públicos nesta área deve ocorrer na proporção do Produto Interno Bruto (PIB), em vista da necessidade de atendimento às necessidades de expansão, cuja operacionalização se encontra explicitada pela Meta 20 do PEE/PA.

Além do corpo da Lei, encontramos referência ao padrão de qualidade nas estratégias das metas alusivas à educação em tempo integral (6.7), à educação profissional técnica de nível médio (11.6), à qualidade da educação superior (13.7) e ao investimento público (20.3), o que significa que tal princípio perpassa todos os níveis e modalidades da educação brasileira e paraense.

Quanto ao ensino médio, constatamos que a Meta 3 do PEE/PA prevê a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, bem como a elevação, até o final do período de vigência do mencionado

---

<sup>34</sup> De acordo com Cury (2014, p. 1059) “um *padrão* se caracteriza por um modelo reconhecido para aferir bens materiais ou imateriais, coisas ou mesmo instituições”.

Plano, da taxa líquida de matrículas<sup>35</sup> nesse nível de ensino para 85% (oitenta e cinco por cento).

Embora a Meta 3 esteja diretamente relacionada ao atendimento educacional da população aludida anteriormente, podemos constatar que tal ampliação deverá ocorrer mediante a observância de um determinado padrão de qualidade que se encontra explicitado, por exemplo, em diferentes estratégias, quais sejam: pelo acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos jovens beneficiários (as) de programas de transferência de renda (estratégia 3.8); pelas formas de ofertas alternativas do ensino médio (estratégias 3.12 e 3.22); pela garantia do suporte de recursos materiais e infraestrutura adequada (estratégias 3.18 e 3.19); pelas políticas de inclusão (3.24), entre outras.

Entretanto, é na Meta 7 que encontramos referências diretas e até mesmo mais explícitas em relação ao padrão de qualidade que deverá ser colimado. Observamos ainda que esta Meta parece admitir a existência de certo padrão de qualidade na educação básica, o qual precisaria apenas ser elevado em todas as suas etapas e modalidades. Apregoa, entretanto, que a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem seriam materializados mediante o alcance das médias do IDEB.

Nessa perspectiva, esse indicador se configurou no PEE/PA como a principal referência de qualidade da educação básica, com abrangência em todas as dependências administrativas e redes de ensino. Todavia, consideramos que o IDEB não é suficiente para aferir e atestar o padrão de qualidade dos serviços educacionais oferecidos à população, uma vez que há outros fatores e dimensões que precisam ser contemplados, os quais podem ser estratégicos para a elevação do padrão de qualidade, desde que sejam observados pelo poder público, quais sejam: democratização da gestão da escola, mediante a participação efetiva de todos os atores sociais envolvidos no processo educativo; implementação de políticas de inclusão, numa perspectiva ampla; desenvolvimento de práticas pedagógicas significativas e com abordagens interdisciplinares; provimento dos espaços escolares de recursos pedagógicos e de infraestrutura adequada, entre outros.

Entretanto, ao analisar o conjunto de 53 estratégias relacionadas à Meta 7, estabelecidas com a finalidade de melhorar a performance no IDEB, constatamos que algumas fazem referência mais direta ao ensino médio, permitindo-nos compreender que está sendo

---

<sup>35</sup> Significa a razão entre o número total de matrículas de alunos com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária. Trata-se de um indicador que tem como objetivo verificar o acesso ao sistema educacional daqueles que se encontram na idade recomendada para cada um dos três níveis. Indica a porcentagem da população que está matriculada no nível adequado a sua faixa etária (SARAIVA, 2010, on-line).

pleiteado um determinado paradigma de qualidade, a ser construído e efetivado por meio das políticas públicas. Assim, o conteúdo expresso por meio das estratégias em referência indica, em alguns casos, a necessidade de reformas do modelo atual de ensino médio, cujos resultados de aprendizagem são considerados pífios.

Dessa forma, constatamos que o PEE/PA vigente converge com o PNE (2014-2014) ao preconizar, por exemplo, a necessidade de estabelecimento e implantação de uma BNCC (estratégias 7.1, 7.37); do alcance do nível suficiente de aprendizagem em relação aos objetivos de aprendizagem (estratégia 7.2); da redução das taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série (estratégia 7.3), entre outras.

Acrescentamos ainda que as estratégias da Meta 7 do PEE/PA, apresentadas anteriormente, sugerem sintonia do planejamento em âmbito estadual com o movimento de reforma do ensino médio que se encontrava em curso no País. O marco regulatório que consagrou esse processo foi a Lei 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, ao estabelecer a necessidade da reforma curricular, com a finalidade de tornar o currículo mais flexível, sob o pretexto de melhor atender aos interesses dos estudantes desse nível da educação básica. As justificativas apresentadas, como visto anteriormente, estariam relacionadas à baixa qualidade do ensino médio ofertado no País e à necessidade de torná-lo mais atrativo ao seu público-alvo, em face dos índices de abandono e de reprovação.

Ferretti (2018, p. 26) mesmo confirmando o problema do ensino médio brasileiro, identifica, por outro lado, justificativas que incorrem em equívocos.

Como indicam os índices publicados na grande mídia, é correta a avaliação feita pela Lei a respeito da baixa qualidade do Ensino Médio (problema que, no país, não se restringe a essa etapa da educação básica e vem se arrastando por longo tempo). Todavia, a segunda justificativa, que se apresenta com uma forma de resposta à primeira, é equivocada por atribuir o abandono e a reprovação basicamente à organização curricular, sem considerar os demais aspectos envolvidos.

Por conseguinte, embora a Lei que aprovou a reforma tenha trazido a perspectiva de que a problemática que envolve o último nível da educação básica pública poderá ser solucionada por meio da alteração curricular, o conteúdo de algumas estratégias do PEE/PA parece sugerir a superação dessa visão restritiva, uma vez que se encontra implícita à Meta 7 uma diversidade de temas que, dependendo de sua abordagem e implementação, poderão exercer influência na melhoria da qualidade do ensino médio paraense. Entre os aspectos abordados, constatamos aqueles que estão relacionados às tecnologias educacionais (estratégias 7.15, 7.16, 7.17, 7.18, 7.31), aos programas suplementares (estratégia 7.19), à

infraestrutura das escolas e recursos didáticos (estratégias 7.23, 7.24, 7.25, 7.26, 7.27, 7.28, 7.35), aos programas de formação continuada (estratégias 7.32, 7.33, 7.34, 7.40 e 7.46), às políticas de inclusão (estratégias 7.36, 7.41), à articulação de programas na área da educação e das políticas sociais (estratégias 7.42, 7.43, 7.47, 7.48) e à educação ambiental (estratégias 7.49, 7.50, 7.52).

Apesar de o PEE/PA apresentar um conjunto de estratégias destinadas ao cumprimento da Meta 7, não faz referência a uma política mais explícita de financiamento que ofereça condições para sua sustentação e implementação de suas respectivas estratégias. Pelo contrário, se o Plano Nacional de Educação estabeleceu em sua Meta 20 a ampliação do investimento em educação, o Plano Estadual de Educação se limita a usar o verbo “contribuir” com a ampliação do investimento em nível nacional, eximindo-se da responsabilidade legal de ampliação do investimento em nível estadual. Outro aspecto que deixou de ser contemplado no Plano em referência de maneira mais consistente diz respeito ao Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi.

O CAQi passou a ser uma referência para a gestão e o planejamento educacional, na medida em que prevê a definição de uma política de financiamento voltada para a materialização de um padrão mínimo de qualidade na educação brasileira, na perspectiva sustentada por Cara (2014). Constatamos, entretanto, que o PEE/PA faz alusão ao padrão de qualidade por meio de suas metas e estratégias, mas não contempla a Matriz de Qualidade do Custo-Aluno Qualidade.

A única menção feita a essa política de financiamento se encontra na estratégia 20.13, relacionada à Meta 20, que trata do investimento público em educação, nos seguintes termos: “Após a devida aprovação pela União do custo aluno qualidade inicial-CAQi, colaborar para sua efetiva implementação no âmbito de suas competências” (PARÁ, 2015, p. 32). Compreendemos que diz respeito a uma estratégia que demanda aprovação do ente federado União, embora esteja presente no planejamento estadual, o que se apresenta inexecutável, especialmente no atual contexto em que ocorreu a aprovação da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, que estabeleceu teto para os gastos públicos. Portanto, a implementação de políticas de financiamento associadas a padrões de qualidade, a exemplo do CAQi/CAQ, tornaram-se inviáveis.

Outro aspecto que precisa ser considerado em relação à Meta 7 diz respeito à ênfase conferida às políticas de avaliação, compreendendo diferentes níveis de abrangência: autoavaliação das escolas de educação básica (estratégia 7.5), avaliação dos estudantes (estratégias 7.8, 7.9, 7.12). Trata-se, no nosso entendimento, de instrumentos que, quando

bem utilizados, poderão contribuir para o aprimoramento dos processos educacionais, uma vez que preveem a realização de diferentes indicadores (estratégias 7.4 e 7.13), buscando, inclusive, dar publicidade aos seus resultados (estratégia 7.11).

Porém, essas perspectivas previstas pelas estratégias citadas anteriormente não foram efetivadas, pois o que tem sido observado, por exemplo, por meio das edições do IDEB e do Sispa<sup>36</sup> é a implementação de avaliações em larga escala no âmbito dos sistemas educacionais, que não têm sido suficientes para diagnosticar problemáticas acerca das condições de oferta dos serviços educacionais aos estudantes, de modo que pudessem se constituir na possibilidade de melhoria de processos e práticas pedagógicas desenvolvidas pelas escolas de educação básica.

A pesquisa demonstrou, entretanto, que a gestão da política educacional, por meio da Seduc, no período analisado, deixou de contemplar ou até mesmo de considerar aspectos mais qualitativos em relação à situação da educação paraense. Aliás, como mencionado anteriormente, serviu para confirmar ou aprofundar ainda mais a cultura avaliativa focada em resultados, por meio do Sispa<sup>36</sup> que adota os mesmos fatores do IDEB. Essa tendência embora não tenha sido assumida nos documentos oficiais busca a consolidação da lógica gerencial, cuja ênfase recai sobre os resultados em detrimento dos processos pedagógicos e de dimensões constitutivas e constituintes da gestão dos sistemas de ensino e das escolas.

Compreendemos, portanto, que o PEE/PA, ao fazer referência às avaliações em larga escala, busca consonância com o Estado-avaliador, que teria emergido no Brasil com a Reforma do Estado na década de 1990, o qual passou a assumir, em relação à gestão das políticas educacionais, o paradigma de Estado-regulador<sup>37</sup>, identificado com a perspectiva administrativo-empresarial (CASTRO, 2008; ENGUITA, 2002; XAVIER, 1996). Desse modo, o controle da educação passou a ser exercido por meio de estratégias de avaliação, ajustado a essa concepção produtivista, em detrimento do processo que precisaria ser considerado em relação aos resultados que passaram a ser aferidos a partir de então. Portanto, as avaliações em larga escala, explicitadas pela Meta 7 do PEE/PA, continuam servindo para

---

<sup>36</sup> Trata-se de um sistema de avaliação em larga escala implantado no estado do Pará, referenciado por uma matriz específica, guardando semelhanças com o sistema de avaliação do IDEB.

<sup>37</sup> Afonso (2001) explica que, inicialmente, o termo foi proposto por Guy Neave e, posteriormente, revisitado pelo mesmo autor a partir de pesquisas realizadas no âmbito das políticas de ensino superior. Dessa forma, esse autor busca, sobretudo, sinalizar o fato de que “estar em curso a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e auto regulação das instituições educativas” (AFONSO, 2001, p. 25). Entretanto, muitos autores da área da gestão das políticas educacionais passaram a se debruçar mais diretamente sobre o tema, entre os quais podemos citar Afonso (1999, 2001, 2008, 2009, 2010, 2013), Ball (2004), Barroso (2003), entre outros.

a implementação de uma espécie de *accountability* educacional<sup>38</sup>, o que contribui para reforçar o entendimento acerca do paradigma de qualidade que tem como centralidade os resultados. Essa lógica, que perpassa o planejamento educacional, reflete a lógica gerencial, que tem sua maior referência na qualidade total (ENGUITA, 2002; XAVIER, 1996).

#### 4.4 Implementação do Processo de Monitoramento

Na perspectiva do acompanhamento efetivo das estratégias e metas do PEE/PA, o Regimento Interno do FEE/PA, tomando como referência a estrutura organizativa do Fórum Nacional de Educação (FNE), instituiu duas comissões permanentes de trabalho nos termos do artigo 21 do mencionado documento, quais sejam: Comissão de Monitoramento e Sistematização (CMS)<sup>39</sup> e a Comissão de Mobilização e Divulgação (CMD). A institucionalização dessas Comissões no âmbito do FEE/PA ocorreu por meio da Portaria n. 055/2016 (Seduc).

Como o foco deste trabalho é o monitoramento efetivado pelo FEE/PA em relação à Meta 7 do PEE/PA, procuraremos dispensar maior atenção às atribuições da CMS, que de acordo com o artigo 22 do Regimento Interno:

I- Acompanhar a implementação das deliberações das Conferências Estaduais de Educação: a) monitorar processo de implementação, avaliação e revisão do Plano Estadual de Educação – PEE; b) articular e/ou promover debates sobre cumprimento da política nacional e estadual de educação, deliberados nas conferências nacionais, estaduais e municipais de Educação.

**II- Acompanhar Indicadores Educacionais, organizando um observatório para este fim: a) acompanhar Indicadores da educação**

<sup>38</sup> A emergência do conceito de *accountability* no campo educacional tem servido para a demarcação de políticas implantadas pelo Estado. Na educação básica, autores como Fernandes e Gremaud (2009) argumentam que está relacionado à incorporação dos objetivos da *accountability* no processo de expansão do papel da avaliação em larga escala, a qual teria sido demarcada pela implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que se vincula ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007.

<sup>39</sup> Passou a ser integrada pelos titulares e respectivos suplentes, assim compreendidos: Maria Gorete Rodrigues de Brito (Coordenadora), Ana Rosa Peixoto de Brito, Emmanuel Ribeiro Cunha (ANFOPE), Suely Melo de Castro Menezes e Manoel Delmo Oliveira (CEE/PA), Orlando Nobre Bezerra de Souza e Wilson da Costa Barroso (PROIFES), Márcia Arguelles Pantoja e Gleacy Leal Pacheco Moy (SESI), Andressa Malcher Moraes e Sônia Margareth Santiago (SECULT), Márcia Aguiar Ribeiro e Simone Brochado Palheta (SEDUC), Roberto Ferraz Barreto e Aluísio Fernandes da Silva Júnior (UFPA) e Francisco Willams Campos Lima e Maria Gorete Rodrigues de Brito (UNCME/PA). Ainda no tocante à composição desta Comissão, constatamos que a Undime não se fez representar, mesmo sendo considerada, atualmente, uma das entidades estratégicas para o monitoramento e avaliação devido ao seu potencial de articulação junto às Secretarias Municipais de Educação. Este fato teria contribuído, de alguma forma, para dificultar ainda mais o trabalho de monitoramento e de avaliação das metas e estratégias do PEE/PA, pois compreendemos que esses procedimentos implicam a articulação e o diálogo interinstitucional com as Secretarias Municipais de Educação, que geralmente produzem dados acerca do diagnóstico dos Planos Municipais de Educação. A ausência da referida Entidade foi questionada pelo representante da UNCME, por ocasião Plenária do FEE/PA do dia 12 de abril de 2016. A representante, entretanto, argumentou que já integrava a equipe de avaliadores da SASE/MEC.

**básica e superior; b) acompanhar Indicadores de qualidade da educação básica e superior; c) acompanhar Indicadores de equidade educacional (renda, raça, gênero, orientação sexual, geracional, condições físicas, sensoriais e intelectuais e campo/cidade e outros); d) acompanhar e debater o cumprimento de políticas públicas educacionais.** (grifo nosso).

III- Articular-se com observatórios de monitoramento de indicadores educacionais.

IV- Desenvolver metodologias e estratégias para a organização das conferências estaduais de educação e acompanhamento dos Planos Estadual e Municipais de Educação: a) coordenar o processo de definição do temário e de sistematização do conteúdo das próximas conferências estaduais de educação; b) promover debates sobre resultados e desafios da política nacional e estadual de educação; c) desenvolver e disponibilizar subsídios para o acompanhamento da tramitação e implementação do PEE.

V- Coordenar o processo de elaboração e revisão do Regimento Interno “*ad referendum*” das próximas Conferências Estaduais de Educação e o Regimento Interno do Fórum e das demais normas de seu funcionamento:

a) elaborar proposta de Regimento Interno do FEE/PA e das próximas conferências estaduais de educação;

b) coordenar a discussão e sistematizar as contribuições sobre Regimento Interno e demais documentos disciplinadores de funcionamento do Fórum Estadual de Educação;

VI- Coordenar o processo de elaboração e revisão das publicações do FEE/PA:

a) levantar informações e definir forma, bem como formatos de acessibilidade, conteúdo e periodicidade das publicações do FEE/PA;

b) produzir e/ou selecionar matérias para as publicações; c) elaborar plano de distribuição das publicações (PARÁ, 2012).

Observamos que compete à CMS um conjunto de atribuições definidas em função do acompanhamento e avaliação das políticas educacionais paraenses, além de outras que estão relacionadas à dinâmica interna de trabalho do Órgão. Dentre estas, grifamos o acompanhamento dos indicadores acerca da educação básica paraense, aspecto que, no nosso entendimento, articula-se indissociavelmente ao monitoramento das metas e estratégias do PEE/PA, uma vez que estes são componentes centrais nesse processo, de acordo com Jannuzzi (2005).

Ainda em relação às atribuições da CMS, consideramos pertinente para a gestão da política educacional a classificação em categorias apresentada pelo Inciso II do artigo 22 do Regimento Interno, que corresponde aos indicadores de qualidade e de equidade social. A ata do dia 3 de fevereiro de 2016 comprova que o FEE/PA, por meio da CMS, chegou a pautar o debate sobre os indicadores a serem adotados para fins de monitoramento das metas do PEE/PA, considerando, para tanto, os mesmos dispositivos do artigo citado acima. Entretanto, a representante da Seduc parecia desconhecer a previsão regimental acerca desse tema ao

fazer referência tão somente ao suporte operacional necessário ao trabalho da CMS, conforme demonstrado a seguir:

A representante da SEDUC, Márcia Aguiar Ribeiro, concluiu que se o FEE puder contar com esse suporte (estava se referindo à equipe técnica), será possível, antes do término do exercício de 2016, obter indicadores bem significativos no trabalho de monitoramento (PARÁ, 2016, p. 3).

Os dados revelaram, entretanto, que o suporte que deveria ter sido dispensado pela Seduc para a definição de indicadores, na condição de instância executiva na gestão da política educacional, não pareceu compatível com as demandas e necessidades evidenciadas pela CMS. Em algumas ocasiões, as atas comprovam que o mencionado Órgão parecia eximir-se de suas responsabilidades institucionais no tocante ao monitoramento das metas e estratégias do PEE/PA, como registrado a seguir:

A representante da SEDUC afirmou ainda que o monitoramento é de responsabilidade direta do FEE e à SEDUC compete apenas o apoio logístico e institucional o que atenderia à demanda de definição dos indicadores, para o acompanhamento das metas do PEE (PARÁ, 2016, p. 4).

Não obstante à contradição e o equívoco evidenciado pela representante da Seduc, os indicadores definidos regimentalmente, quando contemplados nos procedimentos de monitoramento favorecem o acompanhamento do planejamento da política educacional, uma vez que abrangem os níveis da educação brasileira (básica e superior), fazendo referência à equidade educacional, a partir de aspectos relacionados à renda, à raça, ao gênero, à orientação sexual, à geracional, às condições físicas, sensoriais e intelectuais e ao campo/cidade entre outros. Trata-se de uma perspectiva que corresponde a indicadores sociais que, uma vez que trazem à tona um significado social substantivo, a partir de uma medida geral quantitativa, na acepção atribuída por Jannuzzi (2009).

Outro aspecto que podemos destacar em relação ao acompanhamento do PEE/PA diz respeito à previsão regimental acerca de um observatório de indicadores que precisaria ser organizado e, conseqüentemente, articulado com outros observatórios destinados a esse mesmo fim em âmbito nacional e municipal. Os documentos examinados nos permitem afirmar que essa demanda não foi atendida pelo FEE/PA no período analisado, embora tenha sido objeto de discussão em sua Reunião Plenária, realizada no dia 3 de fevereiro de 2016, ocasião em que foram apresentadas as principais incumbências da CMS que havia sido constituída.

Consideramos pertinentes as referências apresentadas no Regimento Interno do Fórum para o trabalho de monitoramento, objeto da presente investigação. Porém, os documentos

analisados comprovam que esse processo só começou a ser institucionalizado a partir de janeiro de 2016, com a composição da mencionada Comissão, que foi então nomeada pela Portaria n. 55/2016 (GAB/SAEN/Seduc), tendo como integrantes as seguintes entidades: União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/PA), Associação Nacional de Formação de Professores (ANFOPE), Serviço Social da Indústria (SESI), Secretaria Estadual de Cultura (SECULT/PA) e Secretaria Estadual de Educação (Seduc/PA).

Assim, a CMS passou a se constituir de representantes de órgãos governamentais e de instituições e organizações sociais vinculadas à área educacional, o que imputamos como salutar para o debate democrático, na perspectiva da pluralidade e da diversidade de ideias e de concepções. Embora essas entidades possuíssem natureza política e institucional distintas, esses aspectos não se constituíram em impedimento para que chegassem a um consenso acerca da entidade que coordenaria os seus trabalhos, tendo então sido eleita para assumir esse papel, de acordo com o registrado em ata, a representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Seção Pará).

A partir da vigência da Portaria n. 55/2016 (GAB/SAEN/Seduc), o FEE/PA se pronunciou mais diretamente sobre o tema monitoramento das metas e estratégias do PEE/PA, por meio da Comissão designada para esse fim, sendo esta revestida, por força deste instrumento legal, “de um caráter consultivo, propositivo e de acompanhamento e avaliação das metas e estratégias do Plano Estadual de Educação do Estado do Pará (PEE/PA), em regime de colaboração com os municípios” (PARÁ, 2016).

Embora, seja feita alusão a uma espécie de colaboração federativa intergovernamental por meio do trabalho da CMS entre o Estado e os municípios, o Regimento Interno do FEE/PA não definiu e nem fez previsão a procedimentos e/ou estratégias que pudessem viabilizar arranjos institucionais que se aproximassem de um regime de colaboração, de modo que cada ente federado se reconhecesse com seus limites e possibilidades nesse processo. Todavia, o tema foi suscitado por ocasião do debate em torno do monitoramento das metas do PEE/PA, como demonstrado a seguir:

[...] Após a explanação, o representante do PROINFES divergiu, pois em seu ponto de vista, o Município que não estabelecer meta para avanço e prever, por exemplo, a construção de 5% de escolas em tempo integral acaba não pedindo supletividade da União para poder superar seus limites. Alegou que a luta pelo regime de colaboração está dentro da perspectiva legal (PARÁ, 2016, p. 2).

Não obstante a previsão do Regimento Interno da CMS, a demanda apresentada como uma de suas incumbências precípua esbarra em limites estruturais e políticos, haja vista que

instâncias federativas, que constituem o Estado brasileiro ainda não chegaram a efetivar compromissos institucionais nessa direção. Esse aspecto pode ser explicado “pelas desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados e, por consequência, apresenta limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais” (DOURADO *et al.*, 2017, p. 29).

Apesar das limitações políticas e institucionais identificadas por Dourado *et al.* (2017), que inviabilizam o regime de colaboração no contexto da gestão e do planejamento das políticas educacionais, podemos considerar que a CMS desenvolveu algumas estratégias no sentido do monitoramento das metas do PEE/PA no período analisado por esta dissertação. Portanto, a seção subsequente busca demonstrar e analisar as estratégias adotadas e os debates estabelecidos institucionalmente acerca do tema, a partir das fontes documentais.

#### 4.4.1 Estratégias, indicadores e metodologia de monitoramento

Aqui procuramos demonstrar e analisar os instrumentos, os indicadores e as estratégias de monitoramento adotadas pela CMS, no interstício de 2016 a 2018. Consideramos, *a priori*, que os procedimentos em referência, além de implicarem a construção de metodologias próprias, pressupõem a existência de suporte técnico e operacional que possibilitem aferir o desempenho das metas e estratégias do PEE/PA, em vista do aprimoramento do mencionado instrumento de gestão das políticas educacionais, na perspectiva de Jannuzzi (2011).

Os documentos examinados comprovam que houve a busca institucional no sentido da definição de instrumentos que pudessem favorecer o atendimento dessa demanda, embora esse processo de construção tenha sido caracterizado por indefinições e até mesmo por descontinuidades. Essa problemática, de acordo com os registros da ata da Reunião Plenária do dia 12 de abril 2016, é atribuída à falta de quórum nas reuniões, o que teria contribuído, inclusive, para postergar ainda mais a efetivação do monitoramento:

O coordenador do FEE-Pa situou os membros presentes de que nesta reunião será definido o instrumento de monitoramento proposto pela Comissão de Monitoramento e Sistematização do FEE, para iniciar de fato o monitoramento do PEE. Relembrou que o instrumento em questão deveria ter sido apresentado na reunião do mês de Fevereiro, porém não houve quórum, e frisou que as reuniões do FEE-Pa estão esvaziadas e hoje seria a primeira reunião com quórum significativo. [...]. Ressaltou que, em virtude disso, [...] ainda não se conseguiu sequer definir o instrumento de monitoramento e avaliação. Relembrou aos presentes que no mês de outubro do ano anterior, foi proposta ao FEE-Pa a realização de um encontro com os Fóruns Municipais de Educação para acompanhar o monitoramento,

contudo, o próprio FEE-Pa ainda não possuía o seu instrumento, e concluiu que deveriam primeiramente construí-lo. [...]. Ressaltou que o instrumento proposto foi encaminhado aos membros do FEE-Pa para sugestões e críticas, mas não obteve retorno.

Os dados constantes do trecho da ata supracitada sugerem fragilidades institucionais quanto ao monitoramento das metas e estratégias do PEE/PA; seja pela inexistência de instrumentos apropriados, seja pela falta de retorno de seus membros acerca da proposição apresentada pela CMS.

As dificuldades evidenciadas podem ser explicadas ainda pela incipiência desse procedimento, especialmente em relação ao planejamento das políticas educacionais, que passou a evidenciar mais diretamente essa demanda, de maneira mais explícita, a partir da aprovação do PNE (2014-2024), o que repercutiu, conseqüentemente, sobre os planos subnacionais. A previsão insculpida na legislação pertinente ao tema, apesar de atribuir essa incumbência aos órgãos colegiados dos respectivos entes federados, não fez a previsão de mecanismos e nem de procedimentos que pudessem nortear esse processo, pressupondo assim a necessidade de construção e de implementação de uma cultura de monitoramento e de avaliação, como podemos depreender a partir da perspectiva de Dourado *et al.* (2016).

Constatamos, por outro lado, que o relato apresentado anteriormente, sugere a articulação do FEE/PA com os fóruns constituídos em âmbito municipal, mediante a aprovação dos Planos Municipais de Educação (PME's). Tal aspecto sinalizava, naquele momento, para a possibilidade de definição de metodologias de monitoramento por meio das quais a educação em âmbito estadual precisaria contemplar a situação educacional dos municípios, aspecto este que nos remete ao debate sobre a construção do sistema nacional de educação articulado, que tem como postulado fundamental a necessidade de existência de um federalismo cooperativo, orientado pelo princípio do regime de colaboração entre os entes federados em vista da articulação dos planos educacionais decenais, na perspectiva de autores como Dourado (2018) e Cury (2008).

As atas das reuniões plenárias do FEE/PA (a exemplo da ata do dia 09 de março de 2016) indicaram a necessidade de articulação com os municípios, evidenciando, inclusive que o monitoramento dos PME's seria feito de acordo com as orientações da SASE/MEC para a construção do sistema articulado de educação. Nesse sentido, esse debate continuou ocupando a agenda de trabalho do mencionado Órgão, como podemos comprovar por meio do seguinte registro:

[...] Ainda com a palavra, o Coordenador do FEE, destacou que, a partir das orientações da SASE, por meio dos formulários e instrumentos, houve a

construção da primeira agenda de trabalho bem como de mecanismos para o monitoramento do PEE e dos PME's. (PARÁ, 2016, p. 1).

Entretanto, podemos afirmar que essa perspectiva de acompanhamento e de avaliação das políticas educacionais no Estado do Pará não se efetivou no período analisado, com o envolvimento e a participação dos entes municipais deixando assim de atender a uma lógica de planejamento que tivesse como premissa básica a articulação com os entes federados.

No 1º Relatório de Monitoramento de 2018, que trata das metas da educação básica, os membros da CMS definiram uma agenda mínima de trabalho compreendendo um conjunto de atividades voltadas para o atendimento dessa demanda institucional de monitoramento, buscando convergência com as orientações da SASE/MEC:

**Quadro 6 - Agenda Mínima de Trabalho da CMS (2017/2018)**

ATIVIDADES PROGRAMADAS
Apresentação da Proposta de Monitoramento e Avaliação do PEE
Constituição da Comissão a apresentação de suas atribuições
Apresentação dos Instrumentos de Trabalho da Comissão e de suas atribuições.
Definição da Equipe Técnica da Comissão
Apresentação de uma proposta de metodologia de monitoramento
Análise dos dados da educação paraense pela Equipe Técnica do FEE.
Seção de Estudos do Plano Estadual de Educação, com a releitura do diagnóstico.
Definição de Indicadores das Metas do Plano Estadual de Educação, com base nos estudos realizados pela Comissão e análise dos dados da educação paraense.
Definição dos Grupos de Pesquisa para subsidiar técnica e cientificamente o trabalho de monitoramento e avaliação.
Análise dos Indicadores das Metas do PEE (Monitoramento e Avaliação).
Elaboração de Relatórios acerca da análise dos indicadores, com a indicação de ações a serem desenvolvidas pelo poder público competente, a partir das metas.
Divulgação dos Resultados do Monitoramento e Avaliação das Metas do PEE.

Fonte: Relatório de Monitoramento das Metas do PEE/PA, 2018.

Consideramos que a iniciativa da CMS sugere a busca institucional, no sentido da organização interna para o atendimento de uma política nacional de monitoramento dos planos decenais de educacional, apresentada pela SASE/MEC, embora tenham sido encontradas resistências a esse respeito, como pode ser evidenciado por meio do seguinte registro: “[...] O representantes da (sic) PROIFES, Prof. Orlando Nobre, desaprovou o fato dos instrumentos de trabalho do FEE serem recebidos sempre de Brasília” (PARÁ, 2016, p. 2).

O posicionamento assinalado parece sugerir subordinação institucional às diretrizes advindas da instância nacional. Porém, precisamos reconhecer que se trata de uma

possibilidade de articulação do planejamento educacional entre os entes federados, para a construção de um federalismo cooperativo.

Não obstante a influência exercida pela instância nacional em relação ao monitoramento a ser efetivado em âmbito estadual, as atividades denominadas de programadas, constantes do Relatório, citado anteriormente, demonstram iniciativas em relação à construção de uma perspectiva própria de trabalho, nos seguintes termos:

[...] formulação de uma proposta de monitoramento e avaliação; elaboração de instrumentos de trabalho; definição de uma equipe técnica para oferecer o devido suporte às atividades de monitoramento; seção de estudos das metas e estratégias do PEE, com a definição de respectivos indicadores; articulação com os grupos de pesquisas das Instituições de Educação Superior, para análise científica dos dados (PARÁ, 2018, p. 8).

Embora tenham sido evidenciadas iniciativas que sugerem certa autonomia institucional no que tange ao monitoramento, podemos constatar, por outro lado, que a proposta de monitoramento definida pela CMS, de acordo com os registros das atas, alinha-se diretamente com as recomendações da SASE/MEC, constituída de três etapas distintas, quais sejam: organização do plano de trabalho, estudo do Plano Estadual de Educação, monitoramento contínuo de metas e estratégias (BRASIL, 2016).

Assim, para a organização de sua dinâmica de trabalho, a CMS se utilizou de um formulário, que passou a ser intitulado de Ficha de Monitoramento do Plano Estadual de Educação que se estrutura em três partes. Na primeira, remete a aspectos que podem ser considerados de identificação do PEE-PA<sup>40</sup>.

**Figura 3 - Parte A da Ficha de Monitoramento do PEE-PA**

FICHA DE MONITORAMENTO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO			
PARTE A	Estado		UF
	Plano Estadual de Educação	<i>(número da lei e data)</i>	
	Períodos de Avaliação previstos	<i>(anos da avaliação)</i>	
	Comissão Coordenadora	<i>(nome)</i>	<i>(Ato legal – nº e ano)</i>
	Equipe Técnica	<i>(nome)</i>	<i>(Ato legal)</i>

Fonte: Secretaria do FEE/PA, 2016.

<sup>40</sup> Procuramos compatibilizar a Ficha de Monitoramento utilizada pela Comissão de Sistematização e Monitoramento do FEE/PA com o modelo criado pela SASE/MEC e comprovamos que se trata do mesmo formulário. Este dado demonstra a busca institucional de alinhar-se às recomendações do Órgão responsável pelo estabelecimento de diretrizes para as políticas educacionais, em vista da necessidade de articulação com o ente federado.

A segunda parte serviu de orientação para a releitura atenta do Plano atendendo à recomendação da SASE/MEC e procurando relacionar às metas e estratégias de forma cronológica. Tal perspectiva metodológica se encontra consignada em ata de reuniões de trabalho, a partir das quais podemos perceber que o procedimento efetivado não sofreu resistência ou questionamento por parte de membros da CMS.

**Figura 4 - Parte B da Ficha de Monitoramento do PEE/PA**

PARTE B	Metas	Prazo	Estratégias	Prazo	Previsões Orçamentárias
	(descrição da meta)		(descrição da estratégia)		
			(descrição da estratégia)		
			(descrição da estratégia)		

Fonte: Secretaria do FEE/PA, 2016.

Por ocasião das reuniões da CMS, é possível constatar que seus membros consideraram a necessidade de analisar os Planos Plurianuais de Governo (PPA's), assim como as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA's). Porém, os relatos comprovam dificuldades a esse respeito em razão da necessidade de conhecimentos de questões de cunho mais técnicos que precisariam ser mobilizados acerca de Planejamento e de Orçamento Público, uma vez que se fazia necessário compreender, por exemplo, a execução das metas do PEE/PA nos instrumentos de planejamento e de orçamento do Estado. Tal constatação corrobora a perspectiva de Dourado *et. al.* (2016) e Jannuzzi (2011) para os quais as dificuldades relacionadas a procedimentos dessa natureza estão também relacionadas à inexpressiva cultura do monitoramento e da avaliação de planos e programas sociais no âmbito da gestão governamental.

Em relação à terceira etapa da proposta de trabalho da Comissão (Monitoramento Contínuo das Metas e Estratégias), seus membros consideraram como referência para os procedimentos de monitoramento das metas e estratégias do PEE-PA a Parte C da Ficha, demonstrada a seguir:

**Figura 5** - Parte C da Ficha de Monitoramento do PEE-PA

<b>PARTE C</b>	Meta 1: <i>(descrição da meta)</i>												
	<b>INDICADOR 1A</b>	<i>(descrição do indicador)</i>											
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Meta prevista												
	Meta executada no período												
	<b>INDICADOR 1B</b>	<i>(descrição do indicador)</i>											
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Meta prevista												
	Meta executada no período												

Fonte: Secretaria do FEE/PA, 2016.

Nessa etapa, como evidenciado no instrumento utilizado para fins de monitoramento, a definição de indicadores passou a ser considerado imprescindível para o trabalho a ser efetivado em relação às metas e estratégias do PEE/PA, o que motivou um profícuo debate entre os membros CMS. Os relatos constantes das atas das reuniões demonstraram manifestações a favor da construção desses indicadores mediante ampla mobilização e participação da sociedade em vista da democratização e transparência desse processo de monitoramento. Nesse sentido, podemos compreender que tais posicionamentos corroboram a perspectiva de Dourado *et. al.* (2016, p. 458), para os quais a definição de indicadores sociais “são condições indispensáveis para garantir transparência e acesso a todas as informações, bem como para contribuir para o efetivo cumprimento das metas e estratégias”.

Na agenda de trabalho da Comissão, foi feita a previsão da definição de indicadores, o que podemos reputar de fundamental importância quando se discute a implantação ou implementação de um processo de monitoramento e avaliação de planos decenais de educação. O FEE/PA parecia demonstrar clareza a esse respeito, como comprova o pronunciamento da representante da Seduc, Márcia Aguiar Ribeiro, ao afirmar que: [...] antes do término do exercício de 2016, obter indicadores bem significativo no trabalho de monitoramento e avaliação do PEE” (PARÁ, 2016, p. 3). Podemos comprovar ainda que houve a discussão e análise dos indicadores constantes do PEE/PA pela CMS (PARÁ, 2016, p. 1), sem, contudo, definir-se claramente a categoria desses indicadores.

Entretanto, a CMS parece ter deixado de levar em consideração, quando da discussão do monitoramento, a previsão do Regimento Interno do FEE/PA (Inciso II, do artigo 22) a respeito da natureza dos indicadores quanto à qualidade e à equidade social. Tais referências, de acordo com Jannuzzi (2009), podem ser compreendidas como indicadores sociais pelo fato de serem dotados de significados sociais substantivos. Por conseguinte, o indicador social em

relação aos planos decenais de educação, além de subsidiar as ações de monitoramento, permite compreender o panorama educacional num determinado espaço temporal.

Dourado *et. al.* (2016, p. 458), por sua vez, recomendam que “não convém avaliar sem que haja informações obtidas a partir do monitoramento contínuo do que foi proposto por meio de indicadores adequados”, isto é, que possibilitem acompanhar continuamente o cumprimento de uma determinada política pública educacional.

Portanto, não basta a definição de indicadores, mas a compreensão de seu alcance em vista da produção de eficácia acerca do monitoramento das metas e estratégias do PEE/PA. Os documentos investigados permitem-nos afirmar que a definição de parâmetros e de critérios para a efetivação desse procedimento passou a se constituir num dos principais desafios para o trabalho da CMS. Assim, o debate entre seus membros, como consta na Ata do dia 3 de fevereiro de 2016, em torno do tema dos indicadores, mesmo que não tenha sido orientado por uma perspectiva teórica, aproximou-se da concepção que podemos considerar mais pertinente para a gestão e o planejamento de programas sociais, consistindo “no exercício sistemático de análise de indicadores” (JANNUZZI, 2011, p. 41), o que exige a apropriação e a mobilização de conhecimentos técnicos na área das políticas educacionais. É nessa perspectiva que Jannuzzi (2005) defende que os indicadores são considerados componentes centrais na definição de uma estratégia de monitoramento, além de serem concebidos como instrumentos que permitem operacionalizar um conceito abstrato para traduzir dados cadastrais e estatísticos em informação estruturada para análise e tomada de decisão acerca dos programas e/ou planos em andamento.

A referência a indicadores sociais, a partir do questionamento apresentado anteriormente corrobora com a perspectiva de Rezende (2013) ao afirmar que a definição de bons indicadores passa pela validação e apropriação política dos atores sociais envolvidos no processo de monitoramento. Nessa mesma direção, Dourado *et. al.* (2016) recomendam a democratização e a transparência do processo de monitoramento ao afirmarem que:

[...] a mobilização e a participação da sociedade no acompanhamento do processo de monitoramento e avaliação dos planos são condições indispensáveis para garantir transparência e acesso a todas as informações, bem como para contribuir para o efetivo cumprimento das metas e estratégias (DOURADO; *et. al.*, 2016, p. 458).

Outro aspecto que precisa ser destacado em relação à definição de indicadores diz respeito à dissociação da ação de monitorar e de avaliar, sendo tais termos tratados como se fossem independentes. Esse fato pareceu bem emblemático quando um dos membros da

equipe técnica que subsidiaria o trabalho da CMS argumentou que “o trabalho que precisava ser realizado passa tão somente pelo monitoramento, pois avaliação deveria ser função de outra Comissão”<sup>41</sup> – e tal posicionamento se distancia da perspectiva de Dourado *et. al.* (2016, p. 456), que entendem que as ações de monitorar e de avaliar “tornam-se partes constantes de um único processo, ou seja, etapas distintas e complementares que não se realizam isoladamente”. Porém, o trabalho desenvolvido pela CMS, de acordo com os documentos consultados, parece promover essa cisão em termos metodológicos.

Entretanto, examinando o teor da proposta assumida pela CMS como roteiro básico de trabalho, consideramos que alguns encaminhamentos possibilitaram a construção de uma trajetória de monitoramento adequada em termos de acompanhamento dos indicadores sociais, o que se aproxima das recomendações de autores, como Jannuzzi (2011), que concebe o monitoramento como uma metodologia que se constitui pela reunião de um conjunto de fatores de caráter mais analítico.

Quanto às referências ou parâmetros de monitoramento, podemos constatar que a CMS se utilizou fundamentalmente de informações constantes do PEE/PA no tocante ao diagnóstico, considerando o fato de que esses dados teriam sido fundamentais para subsidiar a definição das metas e respectivas estratégias do Plano Decenal em referência.

Não obstante a relevância das informações constantes do diagnóstico assinalado, os registros das atas do FEE/PA, do período analisado por este trabalho, são documentos comprobatórios de que a construção do mencionado Plano não passou por um amplo debate com a sociedade, por meio, por exemplo, de uma conferência de educação, tampouco com os segmentos educacionais que precisariam ter sido considerados nesse processo, a fim de que se pudesse chegar à construção mais próxima possível de um panorama acerca da problemática da educação paraense, como podemos constatar no posicionamento a seguir:

O representante da ANPAE-Norte, Prof. Alberto Damasceno, argumentou que a minuta de projeto do PEE foi aprovada por meio de uma audiência pública no CENTUR, de uma forma absolutamente equivocada, sem possibilitar o debate sobre a situação da educação paraense (PARÁ, 2018, p. 2).

Apesar dos problemas verificados no planejamento decenal da educação, constatamos que a CMS se utilizou, além do diagnóstico do PEE/PA, de outras fontes de dados

---

<sup>41</sup> Fez referência à Comissão de Monitoramento e Avaliação (criada pelo Decreto n. 1.726, de 21 de março de 2017), cuja previsão se encontra na Lei n. 8.186, de 23 de junho de 2015, que aprovou o PEE/PA, constituída pelas seguintes instâncias: Seduc, CEE, Comissão de Educação, Cultura e Saúde da Assembleia Legislativa do Estado do Pará e pelo FEE/PA.

disponibilizados nos sites institucionais da Seduc e de pesquisas da PNAD Anual/IBGE, PNAD/Contínua<sup>42</sup>, além do Censo de 2010. Essas pesquisas passaram a ser denominadas de *linha de base* (grifo nosso) para o acompanhamento das metas intermediárias do Plano em referência, conforme registro da Ata da Reunião Plenária do FEE/PA, do dia 12 de abril de 2016.

Entretanto, a imprecisão ou a inconsistência dos dados advindos das fontes de informações aludidas anteriormente, que passariam a ser adotados para fins de monitoramento, motivou o que pode ser considerado de oportuno debate por ocasião das reuniões plenárias e das reuniões internas da CMS. Alguns registros das atas, apresentados a seguir, comprovam certo impasse motivado por essa problemática:

Afirmou de forma enfática a representante da Undime, Nair Mascarenhas que O FEE não poderia fazer o monitoramento das metas e estratégias do PEE por meio apenas de pesquisas amostrais. Argumentou ainda que os dados produzidos não permitem acompanhar gradativa e sistematicamente a evolução ou involução dos indicadores que precisariam ser contemplados no monitoramento. A representante da ANFOPE, Professora Ana Rosa, acrescentou que os dados do Censo de 2010 já estão ultrapassados, não refletem mais a realidade da educação do Pará. A Coordenadora da Comissão de Monitoramento Sistematização argumentou, por sua vez, que mesmo que os dados do IBGE 2010 estejam ultrapassados permitiriam chegar a algumas aproximações a respeito da realidade educacional do Estado do Pará. Dessa forma, podemos trabalhar com projeções, enfatizou o representante da UNCME/PA [...] (PARÁ, 2018, p. 2).

Os debates travados nas plenárias do FEE/PA tiveram continuidade nas reuniões internas da CMS, porém, sob um enfoque que pode ser considerado de orientação da dinâmica de trabalho que precisava ser retomada ou até mesmo redimensionada diante das problemáticas evidenciadas anteriormente.

[...] A Coordenadora da Comissão argumentou acerca da necessidade de serem construídos instrumentos e estratégias para o trabalho a ser desenvolvido. Salientou o fato que de atualmente as reuniões tem produzido pouco efeito em termos de construção de instrumentos de referência para o monitoramento. Para tanto, sugeriu a realização de uma reunião extraordinária, a ser realizada no dia 18 de abril de 2017, tendo como pauta provisória: definição de calendário de reuniões; consolidação de aspectos

---

<sup>42</sup> Esta pesquisa foi criada com a finalidade de acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, no curto, médio e longo prazos, da força de trabalho, bem como para a produção de dados para o estudo a respeito do desenvolvimento socioeconômico do País. Produz indicadores trimestrais sobre a força de trabalho e indicadores anuais sobre temas suplementares permanentes (como trabalho e outras formas de trabalho, cuidados de pessoas e afazeres domésticos, tecnologia da informação e da comunicação etc.). Tais temas são investigados em um trimestre específico ou aplicados em uma parte da amostra a cada trimestre, sendo acumulados para compor resultados anuais. Porém, o IBGE também esclarece que a periodicidade pode ser variável, abrangendo indicadores sobre outros temas suplementares. A unidade de investigação da pesquisa em referência é o domicílio (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, [20--]).

previstos no Regimento Interno da Comissão Avaliadora, que estava sendo integrada à Comissão de Monitoramento e Sistematização; articulação com a Comissão de Mobilização e Divulgação do FEE/PA, para as articulações que se faziam necessárias ao trabalho da Comissão [...] (PARÁ, 2018, 3).

[...] acrescentou ainda que precisamos compreender melhor a lógica que perpassa a construção dos dados oficiais, a fim de que possamos utilizá-los no monitoramento das metas do Plano Estadual de Educação. Uma coisa é certa, afirmou a representante da UNCME e Coordenadora da Comissão, sem dados concretos não podemos cumprir essa tarefa. Retomando a palavra, o representante da ANFOPE, Professor Emmanuel Cunha, argumentou que precisávamos, de fato, construir referências de monitoramento, assim como definir indicadores mais consistentes a esse respeito. Por oportuno, o representante da UNCME sugeriu se buscasse uma espécie de treinamento no IBGE Pará, uma vez que profissionais deste Instituto já haviam feito esse trabalho com a equipe técnica do Conselho Municipal de Educação de Ananindeua – PA. (PARÁ, 2018, p. 3).

Podemos constatar que, além dos problemas relacionados às fontes das informações a serem contempladas para o monitoramento das metas do PEE/PA, a CMS passou a enfrentar outros desafios que podem ser considerados de caráter mais técnico, especialmente em relação à operacionalização e manipulação de dados estatísticos. Nesse sentido, destacamos as seguintes consignações encontradas nas atas das reuniões plenárias do FEE/PA:

O representante da UFPA, Prof. Roberto Ferraz, mencionou a questão estatística, como por exemplo, fazer a análise do censo escolar, deve ser feito por especialistas estatísticos para fazer a varredura dentro do sistema. Falou que, em seu ponto de vista, o setor público tem uma grande ferramenta nas mãos; porém se inicia governo e encerra governo e os órgãos públicos não conseguem desenvolver o trabalho e citou o INEP como uma exceção visto que o trabalho tem perdurado. (PARÁ, 2016, p. 2).

O Vice-coordenador do FEE, Prof. Francisco Willams, mencionou que esta é uma demanda que vem sendo reiteradamente sendo solicitada pelos membros do FEE, pois há necessidade de se ter realmente um suporte técnico do próprio FEE para as comissões de trabalho, que dará certo e terá continuidade a partir da garantia dessas condições (PARÁ, 2016, 1).

Podemos compreender que as dificuldades evidenciadas pelos membros do FEE/PA podem ter relação com a falta de prioridade do poder público em relação ao planejamento e ao acompanhamento das políticas educacionais, o que tem implicado, ao longo da história recente do País, continuidades e rupturas por razões políticas e ideológicas, como assinalam Damasceno e Santos (2017).

Entretanto, na trajetória de monitoramento do FEE/PA, a constatação da criação de uma equipe técnica (nos termos da Portaria n. 011/2017) para oferecer suporte ao trabalho, tendo em vista as dificuldades técnicas evidenciadas anteriormente, parece ter representado

uma tentativa de assegurar a continuidade do planejamento estatal. Dessa forma, passaram a ser estabelecidos alguns procedimentos que podem ser considerados de ordem muito mais operacional, na medida em que possibilitaram disciplinar e organizar a dinâmica interna da CMS:

A Equipe Técnica se reunirá também com os Grupos de Estudo das Metas do PEE, às terças-feiras de cada mês, cujo local e horário serão definidos em cada grupo, conforme definido em reunião pelo Pleno do FEE, na qual também foram distribuídas as metas do PEE por grupos de entidades do FEE/PA, conforme quadro abaixo [...] Os resultados das metas realizados pelos Grupos, *a priori* será apresentado na Reunião Ordinária do FEE/PA [...]. (PARÁ, 2018, p. 2).

Com os encaminhamentos aprovados, subsequentemente, em reunião do FEE/PA, a equipe técnica passou a empreender estudos e análises das metas do PEE/PA, tendo produzido relatórios parciais de acordo com as temáticas do mencionado Plano, os quais precisariam ser socializados por ocasião das reuniões plenárias. Porém, esse trabalho sofreu descontinuidades, em razão do esvaziamento de algumas equipes de trabalho ou mudanças no quadro de servidores da Secretaria Estadual de Educação, sendo tal fato relatado na reunião do FEE/PA, conforme registro da Ata do dia 6 de março de 2018, sem que fossem adotadas providências no sentido da substituição dos seus membros pelo Órgão Executivo da política estadual de educação (Seduc).

Não obstante as problemáticas e desafios identificados na trajetória da Comissão, os dados constantes de seu plano de trabalho (agenda constituída de atividades programadas), analisado anteriormente, demonstram iniciativas pertinentes acerca do monitoramento e avaliação do PEE/PA, embora não tenha sido possível observar, nos documentos analisados, iniciativas, no sentido de articular os procedimentos de monitoramento com uma perspectiva de avaliação. O planejamento, quando assim se configura, poderá se reduzir a um mero instrumento a serviço de uma lógica capitalista, deixando de se constituir em políticas de estado e em diretriz para o aprimoramento da gestão das políticas educacionais, numa perspectiva democrática, como argumentam Damasceno e Santos (2017) e Dourado (2011).

Consideramos assim que persiste, neste caso, a demanda de implementação de estratégias de avaliação a partir de critérios clássicos de avaliação de políticas públicas – como equidade, eficácia, eficiência e efetividade, na perspectiva assinalada por Jannuzzi (2011). Porém, podemos constatar que esse não era o propósito fundamental da CMS, que ao definir sua plataforma de trabalho poderia ter sinalizado na direção da articulação de procedimentos de monitoramento e avaliação, por compreendermos que se tratam de

processos indissociáveis na gestão e no planejamento das políticas sociais (DOURADO *et. al.*, 2016).

Entretanto, podemos encontrar no 1º Relatório de Monitoramento das Metas do PEE/PA alusivas à educação básica, um trecho que parece ser ilustrativo a respeito dos desafios que caracterizam a trajetória da CMS quando se depara com a necessidade de exercer o monitoramento sem a possibilidade de atribuir valor aos dados obtidos por meio dos procedimentos adotados:

[...] esse tem sido o grande dilema prático com que tem se deparado os membros da comissão pela inexistência de referências avaliativa, que contribuam para que sejam atribuídos valores aos resultados que estão sendo verificados ao longo desse processo (PARÁ, 2018, p. 9).

Neste sentido, compreendemos que o planejamento estatal que não se articula com uma perspectiva de avaliação sistemática, a partir de dados produzidos por meio de procedimentos de monitoramento, deixa de cumprir sua função primordial, passando a atender aos ditames da lógica gerencial, que tem como finalidade a produção de resultados estatísticos, em detrimento da implementação de políticas educacionais que tenham como premissas básicas indicadores sociais e de equidade.

#### 4.4.2 Debate da qualidade do ensino médio nas reuniões do FEE/PA

Embora tenha sido constituída uma comissão específica de trabalho, como demonstrado anteriormente, os dados evidenciados no Quadro 7 demonstram a importância atribuída pelo pleno do FEE/PA ao tema do monitoramento e da avaliação do PEE/PA, especialmente no ano de 2016, conforme atas deste período.

Tal fato pode ser explicado por duas razões básicas. A primeira pode estar relacionada à previsão feita pela Lei n. 8.186, de 23 de junho de 2015, que, ao aprovar o PEE/PA, estabeleceu que o FEE/PA é uma das instâncias responsável por esse procedimento, em âmbito estadual. A segunda pode ser atribuída ao papel desempenhado pelos representantes das instituições/entidades, que passaram a fomentar mais diretamente o debate em torno do tema, como pôde ser constatado, por exemplo, nos registros das atas das Reuniões Plenárias dos dias 16 de abril de 2016 e 13 de setembro de 2016.

**Quadro 7** - Itens das pautas das reuniões plenárias do FEE/PA (2016-2018)

ASSUNTOS	2016		2017		2018	
	N	%	N	%	N	%
1. Monitoramento e Avaliação do PEE	10	100	02	20	04	40
2. Organização Interna do FEE/PA	01	10	05	41,55	03	30
3. Conferências de Educação (CONAE, Conferência Livre, CONEE, CONEPE, CONAPE)	02	20	04	33,33	04	40
4. Matriz Curricular do Ensino Médio	01	10	00	00	00	00
5. BNCC do Ensino Médio	02	20	00	00	03	30
<b>Total de Reuniões</b>	15		11		14	

Fonte: elaborado pela autora, 2019.

Todavia, os dados evidenciados por meio do Quadro 7 também informam um movimento que pode ser considerado pendular, demonstrando oscilações uma vez que houve um certo arrefecimento do debate sobre o tema do monitoramento e da avaliação do PEE/PA no ano subsequente, isto é, em 2017, e sua retomada com um pouco mais de vigor no exercício de 2018, momento em que foi publicado o primeiro Relatório de Monitoramento sobre as metas da educação básica.

Com efeito, a retração verificada em 2017 acerca do tema do monitoramento e avaliação do PEE/PA pode ser explicada por fatores distintos que se encontram, inclusive, consignados na ata do dia 24 de janeiro de 2017, quais sejam: 1) problemas de infrequência dos membros do FEE às reuniões plenárias; 2) necessidade de acompanhamento pelo Órgão das etapas preparatórias das conferências estaduais de Educação, seja na perspectiva da CONAE 2018, seja na perspectiva da CONAPE 2018.

Esses aspectos registrados nas atas do período contemplado por esta pesquisa informam, por outro lado, o que podemos considerar como contradição na atuação do FEE/PA ou até mesmo impasse institucional, haja vista que o monitoramento no contexto da gestão e do planejamento das políticas educacionais é um requisito básico para a realização das etapas preparatórias das conferências em âmbito nacional. Por ocasião desses eventos, os grandes temas relacionados à educação, compreendendo suas etapas e modalidades, precisariam ser discutidos com base nos resultados que, eventualmente, teriam emergido de procedimentos de monitoramentos acerca das metas e estratégias do PEE/PA.

Embora a qualidade do ensino médio não tenha sido tratada diretamente, por ocasião das reuniões do FEE/PA, na perspectiva do efetivo monitoramento de acordo com os procedimentos indicados neste trabalho (JANNUZZI, 2011; DOURADO *et. al.*, 2016), podemos constatar que foram feitas referências ao mencionado tema, uma vez que foram abordados aspectos como: a) reformulação da matriz curricular da rede estadual de ensino e sua relação com os resultados do IDEB (Ata do dia 10 de maio de 2016); b) manifestação em

forma de moção acerca da aprovação do Calendário da Rede Estadual de Ensino de 2017 pelo Conselho Estadual de Educação, nos termos do Parecer 119/2017 e da Resolução 142/2017, cujo período letivo do ensino médio atingiria apenas 160 dias letivos (Ata da Reunião Plenária do dia 14 de março de 2017); e c) o debate sobre Base Nacional Comum Curricular do ensino médio, que ensejou críticas quanto à sua formulação e implementação (Atas do dia 10 de maio de 2016 e do dia 14 de março de 2017).

Os registros das atas comprovam que os temas evidenciados anteriormente provocaram debates em relação aos encaminhamentos da Seduc, especialmente no que concerne à gestão e ao planejamento da política educacional em relação ao ensino médio. A manifestação dos membros do FEE/PA demonstrou certa autonomia política, uma vez que exerceram a crítica sobre esses processos implementados pelo Órgão Executivo, conforme passaremos a exemplificar, subseqüentemente:

[...] O representante da SINTEPP, Prof. Ronaldo Oliveira da Rocha, explicou que se manifestara em contrário à proposta pela forma que a SEDUC realizou o processo, visto que a urgência em encaminhar para o CEE sem estabelecimento de debate na sociedade suscitou de fato preocupação. [...] Em sua opinião, se a preocupação da matriz de 2011 foi a participação do aluno no ENEM e no Vestibular em condições de igualdade com os alunos das escolas particulares, preocupação percebida na matriz proposta hoje é puramente atrelada ao desempenho dos alunos no IDEB. [...] O Prof. Wilson da Costa Barroso, representante da PROIFES, destacou que a SEDUC reconheceu o erro cometido referente ao atropelo do processo. [...] e Declarou ainda que a fala da Diretora da DEMP desqualifica o debate, sobretudo pelos argumentos utilizados que deliberadamente culpabilizam os professores. (PARÁ, 2016, p. 4 - 6).

[...] o representante da ANPAE, Prof. Alberto Damasceno, destacou a gravidade no planejamento da SEDUC é inconcebível que uma instituição do porte da Secretaria não tenha realizado adequadamente seu planejamento; em segundo lugar, destacou que lhe causa estranheza o fato de que o CEE, órgão normativo e fiscalizador do sistema, bem como o Ministério Público – MP, não terem se posicionado com uma reprimenda na SEDUC, visto que a situação da rede estadual contraria o princípio constitucional da igualdade de condições de acesso e permanência na escola [...] (PARÁ, 2017, 5).

Em que pese a perspectiva crítica evidenciada por meio do posicionamento dos membros do FEE/PA acerca das medidas implementadas pela Seduc, que deixou de possibilitar a efetiva participação dos segmentos interessados na discussão das pautas do ensino médio paraense, podemos considerar que essa postura sinalizava para a necessidade de acompanhamento e avaliação dos temas da política educacional.

Entretanto, consideramos que o FEE/PA não conseguiu implementar mecanismos de monitoramento em relação à qualidade do ensino médio, de acordo com a perspectiva sustentada neste trabalho, o que implicava a definição de indicadores que possibilitassem fomentar a discussão no âmbito da gestão e do planejamento das políticas educacionais, de forma sistemática e continuada, como asseveram Cavalcante e Nogueira (2010). Além disso, em relação aos temas destacados anteriormente, consideramos a necessidade de ser assumida uma postura de avaliação consistente, associada ao monitoramento, por se tratar de fatores constituintes e constitutivos de um mesmo processo, como sustentam Dourado *et. al.* (2016). O monitoramento efetivado ocorreu, entretanto, sem essa articulação, como ainda será demonstrado nesta seção.

#### 4.4.3 Monitoramento da Meta 7 do PEE/PA

Aqui objetivamos mais diretamente compreender o monitoramento da Meta 7 do PEE/PA, com ênfase no fluxo escolar e na aprendizagem do ensino médio, considerando que estes aspectos estão relacionados à melhoria da qualidade deste nível da educação básica. Para tanto, destacamos inicialmente o que preconiza o Plano Decenal de Educação do Pará, por meio das estratégias 7.2 e 7.3 da Meta referida anteriormente:

7.2) assegurar, no âmbito de suas competências, que:

7.2.1) no quinto ano de vigência deste PEE, pelo menos 70% dos(as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e pelo menos 50%, o nível desejável;

7.2.2) no último ano de vigência deste PEE, todos(as) os(as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e pelo menos 80%, o nível desejável;

7.3) colaborar para reduzir as taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série, no ensino fundamental e no ensino médio em 50% nos primeiros cinco anos e em 80% até o final da vigência deste PEE (PARÁ, 2015, p. 20).

Podemos observar por meio de uma leitura atenta das estratégias que fazem alusão a questões específicas, compreendendo direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento do estudante em relação ao seu ano de estudo e à redução das taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série.

Para tanto, a estratégia 7.2 se desdobra em duas subestratégias. A 7.2.1 estabelece como meta que 70% dos estudantes deverão ter alcançado nível suficiente de aprendizagem até o 5º ano de vigência do PEE/PA, isto é, até 2020; em relação ao nível desejável de

aprendizagem, prevê o alcance de pelo menos 70% dos estudantes, no mesmo período. Ao passo que a subestratégia 7.2.2 estabelece que no último ano de vigência do PEE (em 2025) todos os estudantes (100%) do ensino médio tenham alcançado o nível suficiente de aprendizagem e que 80% tenha atingido o nível desejado.

A estratégia 7.3 também estabelece metas específicas a serem atingidas, prevendo a redução das taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série, em 50% nos primeiros cinco anos (2015-2020) e em 80% até o final da vigência deste PEE/PA (em 2025).

Podemos demonstrar as estratégias da Meta 7, objeto de discussão desta seção, evidenciam indicadores que implicariam a melhoria dos indicadores oficiais do IDEB da seguinte forma:

**Quadro 8** - Demonstrativo das Estratégias 7.2 e 7.3 da Meta 7 do PEE/PA

Meta 7		2020	2025
Estratégia 7.2 Aprendizagem e Objetivos Educacionais	Nível Suficiente	70%	100%
	Nível Desejável	50%	80%
Estratégia 7.3 Redução das taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série.	---	50%	80%

Fonte: elaborado pela autora, 2019.

Ao examinar se houve o monitoramento das estratégias 7.2 e 7.3 da Meta 7 pelo PEE/PA, constatamos que os dados apresentados no Relatório de Monitoramento das Metas do PEE/PA - 2018 evidenciam indicadores denominados de qualidade social, compreendendo IDEB do ensino fundamental (iniciais e finais) e do ensino médio. Porém, consideramos que não correspondem ao sentido atribuído por autores como Jannuzzi (2009, 2011), porque não informam aspectos relacionados à realidade sócio-educacional do público-alvo abrangido pelos indicadores adotados, como demonstrado a seguir:

Para o monitoramento da Meta 7, consideram-se os seguintes indicadores nacionais:

– **Indicador 7A: Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental.**

– **Indicador 7B: Ideb dos anos finais do ensino fundamental.**

– **Indicador 7C: Ideb do ensino médio.** (grifos do Documento original) (PARÁ, 2018, p. 54).

Portanto, deixam de serem consideradas as variáveis que impactam sobre os resultados das avaliações transformados em índices ou percentuais produzidos pelo Estado avaliador, numa perspectiva essencialmente gerencialista, cuja concepção de qualidade se encontra assentada numa racionalidade técnica, como sugere Silva (2009).

Outro aspecto que precisamos questionar em relação aos indicadores diz respeito às dimensões de qualidade informadas no Relatório de Monitoramento das Metas do PEE/PA - 2018, compreendendo aspectos como: taxa média de aprovação na etapa de ensino e o desempenho dos estudantes nas avaliações nacionais do Saeb:

A Meta 7 do Plano Estadual de Educação (PEE) foca a melhoria da qualidade da educação, propondo o aumento gradativo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O Ideb é um indicador sintético criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), publicado bienalmente e composto por duas dimensões de qualidade: a taxa média de aprovação na etapa de ensino e o desempenho dos estudantes nas avaliações nacionais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (PARÁ, 2018, p. 54).

O sentido atribuído à qualidade, no trecho do Relatório em destaque, parece vago ou até mesmo impreciso, deixando assim de considerar que as dimensões que lhes são constituintes e constitutivas precisariam ser articuladas com a concepção de educação como prática social (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

Dessa forma, a qualidade implícita aos indicadores referidos anteriormente se efetivaria, exclusivamente, por meio do rendimento dos estudantes, reforçando a tese da escola eficaz avaliada a partir de insumos básicos, o que vai ao encontro da concepção de qualidade de organismos multilaterais do capitalismo mundial, como a OCDE e a Unesco, que adotam a tríade: insumos-processos-resultados (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

Ao assumir essa perspectiva de monitoramento e de avaliação constante do Relatório mencionado anteriormente, a CMS parece se sintonizar com o planejamento que se aproxima, por outro lado, da qualidade total, uma vez que o monitoramento se define como um procedimento de acompanhamento sistemático da qualidade e do desempenho escolar, o que se encontra explicitado pela estratégia 7.3 da Meta 7 do PEE/PA, que passaremos a discutir de maneira mais específica.

Portanto, o monitoramento empreendido pela CMS parece se referenciar na lógica empresarial, uma vez que o Relatório de Monitoramento demonstra a existência de indicadores transformados em taxas de evasão ou de inclusão da etapa recomendada da educação básica, a exemplo do que pode ser observado, no trecho do documento destacado a seguir, ao tratar especificamente do ensino médio:

O Pará reduziu em cinco anos (2012-2017) 1,3 pontos percentuais (p.p.) conforme a estimativa com a Pnad-c. Segundo esta pesquisa, em 2017, a cobertura escolar foi de apenas 88,5% desse grupo etário, ou seja, cerca de

61.043 mil adolescentes estão fora da escola e não concluíram a educação básica (PARÁ, 2018, p. 29).

O levantamento estatístico apresentado possibilita a aferição da realidade educacional numa determinada temporalidade concreta. Porém, não podemos restringir o monitoramento a números, pois essa tendência, ao invés de qualificar e aprofundar o debate acerca das problemáticas educacionais, traz à tona aspectos quantificáveis, reforçando assim a lógica competitiva do mercado, materializada por meio do planejamento e da gestão educacional, como sustenta Enguita (1995). Para essa perspectiva de apreensão da realidade, o que importam são os resultados, em detrimento do processo e das causas que redundaram na exclusão dos sistemas educacionais, como ratifica Estêvão (2013).

Todavia, o Relatório em referência, busca explicação para o fenômeno da evasão escolar no Estado do Pará, ao considerar que “o desafio da universalização do atendimento da população na faixa etária de 15 a 17 anos recairia sobre a evasão escolar, visto que praticamente todos esses adolescentes ingressaram, no Estado do Pará, na idade adequada” (PARÁ, 2018, p. 29). Essa constatação parece buscar dialogar com estratégia 7.3 que trata da redução da problemática apontada. Porém, ela o faz sem empreender uma leitura mais analítica e acurada da realidade do sistema educacional, que produziu a distorção idade-série e a exclusão educacional, como demonstrado anteriormente, uma vez que as atas das reuniões da CMS e do Plenário do FEE/PA do período contemplado por esta pesquisa não comprovam o atendimento dessa demanda, de modo que o monitoramento pudesse servir para subsidiar a formulação das políticas educacionais, como recomenda Jannuzzi (2009).

Consideramos que Beisegel (2005) contribui para explicar a tendência de monitoramento constada nos documentos examinados por esta Dissertação. Este autor, ao fazer referência ao deslocamento da crítica da qualidade do ensino na escola pública, argumenta que, desde meados da década de 1980, passou-se a dispensar maior atenção ao exame das distorções provocadas pela reprovação e pela evasão escolar, sem contudo, implementar políticas públicas que assegurassem a permanência do aluno das classes populares.

Entretanto, podemos constatar no Relatório de Monitoramento das Metas do PEE/PA - 2018 dados que corroboram os problemas relacionados ao atendimento educacional da população de 15 a 17 anos, contrariando a assertiva de autores como Beisiegel (2005) e Dourado *et. al.* (2007), que admitem que houve avanço em termos de cobertura do ensino obrigatório. Portanto, o dado registrado a seguir demonstra assimetria do Estado do Pará em relação a outras regiões do País:

O Pará alcançou em 2017 a marca de 56,1% dos adolescentes de 15 a 17 anos de idade matriculados no ensino médio ou que haviam concluído essa etapa de ensino. Uma análise da tendência no período de 2012 a 2017 (com base na Pnad-c) mostra um crescimento médio de 1.41 p.p. ao ano. Caso essa tendência se mantenha, o Pará alcançaria em 2025 a marca de 67.38%, portanto abaixo da meta estabelecida de 85% (PARÁ, 2018, p. 30).

Enquanto a discussão remete para a necessidade de repensar as estratégias de aprendizagem dos alunos das classes populares que frequentam o sistema público, de modo que se pudesse construir aprendizagens mais significativas (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007), em vista da permanência do estudante do ensino médio, no Pará ainda persiste a necessidade de ampliação da cobertura do atendimento educacional, para que a meta de universalização que deveria ter sido alcançada em 2016 possa ser efetivada.

Por outro lado, o Relatório de Monitoramento das Metas do PEE/PA - 2018, a partir das bases de pesquisas adotadas, apresenta uma contradição, ao registrar que no estado do Pará houve redução do número de adolescentes que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica em 1.3 (p.p.). O mencionado documento ainda acrescenta que “Os dados, embora, sejam amostrais da PNAD/Contínua, possibilitam inferir sobre a falta de motivação do adolescente paraense em relação ao ensino médio ofertado pelo sistema educacional” (PARÁ, 2018, p. 30).

Trata-se de problemáticas que precisam ser examinadas com maior profundidade para que possamos compreender as razões para essa aparente contradição, que corresponde, a nosso ver, a fenômenos que são convergentes ou que configuram a mesma realidade. Portanto, a redução da cobertura do ensino médio pode estar associada ao desinteresse de seu público-alvo, o que não teria compatibilidade com a suposta falta de vagas no sistema público, como demonstrado anteriormente.

Não obstante a contradição evidenciada, caberia à CMS acompanhar o atendimento educacional pelo poder público, sem descuidar do que prevê a estratégia 7.3, consistindo, por conseguinte, em monitorar especificamente a redução das taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série. O PEE/PA estabeleceu como sendo esta uma das formas, inclusive, de alcance das metas do IDEB/ensino médio, atribuindo esse aspecto à melhoria do padrão de qualidade.

Sobre o monitoramento efetivado pela CMS, embora tenha buscado empreender um esforço analítico em torno dos resultados alcançados no IDEB/ensino médio, a performance do Estado em relação aos indicadores de qualidade podem ser considerados pífios, de acordo com as avaliações empreendidas no período demonstrado a seguir:

**Quadro 9** - Resultados do IDEB/ensino médio (2015/2017)

		Projeção INEP- Pará					
		2015	2017	2019	2021	2023	2025
Ensino Médio	Meta	3,7	4,2	4,4	4,7	5,0	5,3
	IDEB observado	3,0	2,8	---	---	---	---

Fonte: PARÁ, 2018.

Porém, consideramos que a referência a um padrão de qualidade aferido com base nas dimensões do IDEB precisa ser questionado do ponto de vista da gestão e do planejamento educacional, o que não pode ser comprovado nos documentos examinados. Compreendemos que, neste aspecto, reside um dos maiores empecilhos, que se traduz também em desafio para a materialização das metas e estratégias do PEE/PA, pois a qualidade para que seja alcançada pressupõe repensar as referências que se vinculam exclusivamente aos interesses do mercado (ESTÊVÃO, 2013).

Neste sentido, o monitoramento precisaria buscar compreender as bases de financiamento e de sustentabilidade das metas e estratégias do PEE/PA, que se associam a uma política de financiamento. Constatamos, entretanto, que o debate em torno desse tema não ocorreu no período analisado, deixando assim de contemplar a articulação de uma perspectiva de ensino e aprendizagem aos insumos adequados para a garantia da qualidade do ensino, em vista de um padrão de qualidade que, de acordo com Carreira e Pinto (2007), se efetivaria por meio do CAQi.

Deste modo, a Estratégia 7.2, relacionada à aprendizagem e aos objetivos educacionais, também contribuiria para reverter os resultados desfavoráveis no IDEB, que não se transformou diretamente em objeto de monitoramento. Embora tenhamos constatado que a Base Nacional Comum (BNCC) do ensino médio passou a ser pauta de discussão, como foi mencionado anteriormente – sem, contudo, adentrar em seu conteúdo, que teria relação com a previsão da mencionada Estratégia, no tocante, por exemplo, à concepção de aprendizagem. O debate se concentrou tão somente na forma de construção desse documento, como materialização da reforma do ensino médio, seja em âmbito nacional, seja por iniciativa da Seduc, no estado do Pará (a exemplo da Ata da Reunião Plenária do FEE/PA do dia 30 de janeiro de 2018).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio desta pesquisa de cunho qualitativo procuramos demonstrar e analisar a trajetória do planejamento e da gestão educacional no Brasil a partir do advento do Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/2014), evidenciando dilemas, potencialidades, contradições e tensões. Dessa forma, passamos a compreender o monitoramento dos planos decenais pelos órgãos colegiados, que se constituíram em instâncias responsáveis no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, sobretudo, pelo acompanhamento das metas e estratégias desses instrumentos considerados estratégicos para a gestão das políticas educacionais a serem implementadas pelo Poder Público nas diferentes esferas de governo (federal, estadual, do Distrito Federal e municipal).

Considerando a perspectiva de planejamento e de gestão educacionais delineadas a partir do novo PNE (2014-2024), estabelecemos como objeto de investigação o monitoramento do PEE/PA efetivado pelo FEE/PA, em especial a Meta 7, que trata dos indicadores de qualidade na educação básica, com ênfase nas estratégias (7.2; e 7.3) que tratam do fluxo escolar e da aprendizagem no ensino médio. Esta delimitação foi justificada ao longo deste trabalho em razão da amplitude do tema proposto.

Como possibilidade de desvelarmos o fenômeno investigado procuramos inicialmente compreender como se configurou o planejamento e o monitoramento da educação. Antes, porém, consideramos necessário assumirmos uma concepção de monitoramento e de avaliação que nos parecessem mais adequadas para a abordagem do tema no contexto educacional.

Dessa forma, admitimos o monitoramento como um processo sistemático e continuado de análise da situação educacional de um determinado território, a partir de indicadores de qualidade e de equidade social, com a finalidade de subsidiar fundamentalmente os procedimentos de avaliação periódica dos Planos de Educação. Passamos a compreender, entretanto, que esse processo precisa ser desenvolvido de forma indissociável, sendo, portanto, constituinte e constitutivo de um mesmo contexto de planejamento e gestão educacional. Assim, consideramos que se não monitoramos as ações, metas ou estratégias de um instrumento de gestão, ficamos conseqüentemente impossibilitados de avaliá-lo em razão da interdependência desses procedimentos, que se articulam de forma orgânica.

A imprescindibilidade desses procedimentos pode ser demonstrada em relação às Leis que aprovaram os Planos Decenais de Educação. Em âmbito federal, comprovamos que a Lei n. 13.005/2014 havia estabelecido essa obrigatoriedade por meio de instâncias específicas de

monitoramento e de avaliação que possuem equivalência em nível estadual, nos termos da Lei n. 8.186/2015.

O estudo, entretanto, comprovou que o planejamento se apresenta como um instrumento que pressupõe a existência do monitoramento e da avaliação, passando a ser considerado, por esse mesmo motivo de fundamental importância para a implementação das políticas públicas na área da educação, mediante a participação dos segmentos sociais e educacionais diretamente implicados.

Por outro lado, o referencial teórico adotado nos permitiu identificar contradições e tensões em relação à lógica de planejamento estatal instituída, uma vez que passamos a compreendê-lo no contexto do Estado capitalista, no qual pode ser constatada a influência dos países que exercem hegemonia no mercado, além de identificarmos, em âmbito interno, a pressão exercida diretamente pelas elites junto aos governos para o atendimento de seus interesses, em detrimento de demandas educacionais da população mais empobrecida.

O planejamento educacional, nessa perspectiva, passou a assumir feições mais gerencialistas, com foco em resultados, deixando de se constituir em um elemento estruturante e estruturador da gestão da política educacional. Assim, demonstramos que este fenômeno passou a ser verificado mais diretamente em relação ao primeiro PNE (2001-2010), cujas metas e estratégias deixaram de ser efetivadas, em favor da observância dos princípios e postulados das políticas neoliberais.

Todavia, constatamos também que um novo paradigma de planejamento dos sistemas municipais de educação emergiu na trajetória recente de gestão das políticas educacionais. Comprovamos que O PAR passou a se constituir num instrumento que se apresentava como favorável ao monitoramento e à avaliação das políticas educacionais na perspectiva do regime de colaboração. Porém, verificamos que o regime pleiteado não se concretizou. Além disso, o estudo nos permitiu confirmar que o PAR não buscou articulação orgânica com o PNE que estava vigente à época, contribuindo assim para enfraquecer ainda mais tal instrumento, que havia sido constituído para a efetivação de políticas de estado.

Precisamos reconhecer, por um lado, que o PAR não se distancia da lógica de planificação estatal verificada até então, uma vez que a disputa pela qualidade da educação é demarcada por contradições, seja de movimentos sociais com forte militância política, seja de setores empresariais que entram em cena em defesa de interesses econômicos sob o pretexto de melhoria da qualidade dos serviços educacionais prestados à população, passando estes a exercer um forte poder de indução no planejamento educacional nesse contexto.

Não obstante a lógica de planejamento instituída até então, o monitoramento efetivado pelo INEP em relação ao PNE (2014-2024), que procuramos descrever e analisar nesta pesquisa, pode ser considerado uma das iniciativas voltadas para a prestação de contas à sociedade brasileira acerca da performance das metas e estratégias do PNE vigente, aproximando-se de uma gestão focada em resultados, assentada na lógica gerencial. O monitoramento é efetivado a partir de indicadores que não permitem uma análise mais acurada do contexto socioeconômico do País, com suas variáveis e peculiaridades regionais e locais, deixando, assim, de estabelecer a devida correlação com o contexto em que o processo educacional se desenvolve.

Com base nas constatações apresentadas acerca da experiência de planejamento e gestão da educação, buscamos, subsequentemente, discutir conceitos e concepções de qualidade na educação básica. As interlocuções estabelecidas com os autores selecionados nos permitiram admitir a necessidade de serem superados desafios na construção de um patamar inicial de qualidade mínimo para a educação básica, por meio do Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi até se chegar ao Custo Aluno Qualidade - CAQ.

Também buscamos, por meio desta pesquisa, a ressignificação da concepção adotada na gestão e no planejamento educacional, argumentando no sentido que tal perspectiva precisa ser apropriada pela sociedade civil organizada, representada pela classe trabalhadora, a fim de que sejam definidos fatores e dimensões constitutivas e constituintes de qualidade para a educação, o que poderá contribuir decisivamente para o avanço do controle social sobre a produção, implantação e monitoramento de políticas educacionais.

A partir desse entendimento, empreendemos a análise da perspectiva de monitoramento da qualidade do ensino médio pelo FEE/PA, destacando aspectos que são indicadores de qualidade social do ensino público, destinado aos adolescentes e jovens pertencentes à classe trabalhadora. Dessa forma, buscamos enfatizar aspectos relacionados ao fluxo escolar e à aprendizagem na última etapa da educação básica.

Ao examinar o processo de monitoramento efetivado pelo FEE/PA constatamos que, inicialmente, sua atuação se encerrava no âmbito da Secretaria Estadual de Educação, sugerindo certo atrelamento institucional de acordo com a legislação que tratava sobre sua institucionalidade.

A pesquisa comprovou ainda que houve rotatividade de instituições e entidades na composição do FEE/PA, demonstrando que o processo de construção democrática é atravessado por resistências e, ao mesmo tempo, por contradições. Por um lado, instituições com expressão no cenário educacional deixaram de participar do processo de discussão das

políticas educacionais, a exemplo da Campanha Nacional do Direito à Educação, ao passo que outras foram abrigadas em sua composição com expressivo poder de persuasão na arena pública, podendo ser citada, entre outras, a Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (PROIFES).

Com a aprovação do novo PEE/PA, em 2015, a perspectiva de monitoramento começou a ser assinalada mais diretamente na gestão e no planejamento das políticas educacionais paraenses, aspecto este que buscou correlação com a determinação da Lei n. 13.004/2014 que aprovou o PNE (2014-2024), que passou a estabelecer essa obrigatoriedade.

Dessa forma, a pesquisa permitiu identificar a concepção de monitoramento assumida pelo FEE/PA, que teria resultado de um amplo debate entre seus membros, tendo sido permeado por convergências e divergências, o que imputamos salutar para o processo de construção democrática. Todavia, tal perspectiva foi consolidada mais diretamente no âmbito da Comissão de Monitoramento e Sistematização, passando a ser admitida como um procedimento sistemático e permanente de acompanhamento das ações efetivadas pelo governo na área educacional, o que encontra sintonia, inclusive, com o referencial adotado para a análise dos dados coletados.

Porém, os procedimentos de monitoramento identificados pela pesquisa não se vinculam à avaliação como parte constitutiva e constituinte de um mesmo processo, sugerindo assim fragmentação no planejamento e gestão das políticas educacionais. Nesta perspectiva, o monitoramento desenvolvido pelo FEE/PA tem servido para ratificar a lógica gerencial, na medida em que buscou a racionalização desse processo, focalizando mais diretamente nos resultados aferidos em detrimento do processo e da crítica propositiva em relação à qualidade dos serviços educacionais oferecidos à população paraense.

Porém, consideramos como agravante ainda maior ao problema da gestão da política educacional paraense, no que concerne ao monitoramento e avaliação do PEE/PA, o descompromisso e até mesmo a omissão das demais instâncias incumbidas desses procedimentos (Seduc e o CEE/PA, além da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado), que se quer se manifestaram a esse respeito, como o fez o FEE/PA, mesmo que tenha sido orientado por uma perspectiva focada em resultados.

Outro aspecto que precisa ser evidenciado, diz respeito ao fato de que o FEE/PA parece ter deixado de considerar em seu debate institucional, especialmente por ocasião do monitoramento, a perspectiva de qualidade presente no PEE/PA, que pressupõe sua adjetivação de diferentes formas. Dessa forma, sobre a implementação do processo de monitoramento, apesar de não ter contemplado a amplitude de qualidade estabelecida pela Lei

que aprovou o PEE/PA, o debate foi permeado por divergências que consideramos profícuas para a gestão das políticas educacionais. Com efeito, a pesquisa comprovou que o tema do monitoramento foi um dos itens mais frequentes das pautas de reunião do FEE/PA, especialmente em 2016, embora esse processo de discussão tenha sido caracterizado por oscilações de um ano para ou outro.

A implementação do processo de monitoramento fazia alusão a uma espécie de regime de colaboração entre as diferentes esferas administrativas, compreendendo além do ente estadual, o federal e os municipais. Porém, a pesquisa comprovou que esse procedimento não se efetivou no estado do Pará, o que serviu para ratificar os limites estruturais e políticos que inviabilizam o regime de colaboração no planejamento e gestão, repercutindo negativamente em relação à efetivação das políticas educacionais, que precisariam se traduzir na busca do reconhecimento dos direitos educacionais da população.

O exame mais detido dos documentos desta pesquisa nos permitiu identificar contradições no processo de monitoramento, que se distanciou do propalado regime de colaboração que reputamos de fundamental importância para a construção do sistema nacional de educação quando nos referimos ao planejamento estatal. Por um lado, constatamos a subordinação às orientações da instância federal (por meio da SASE/MEC) quanto aos procedimentos e instrumentos utilizados para fins de monitoramento, enquanto por outro evidenciou a busca de articulação em relação às políticas educacionais de responsabilidade da União, com seus desdobramentos em âmbito estadual.

Todavia, consideramos que a materialização do regime de colaboração depende muito mais de iniciativas e de pactuações dos órgãos da administração direta relacionados ao Poder Executivo (a exemplo da Seduc) e do Poder Legislativo Estadual (representado, neste caso, pela Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Pará). Esse hiato em relação à falta de efetivação de estratégias federativas de caráter mais cooperativo quanto aos temas de interesse público tem trazido como consequência a subordinação institucional de um ente federado em relação ao outro e a desconcentração de poder, sob o pretexto da descentralização e democratização na gestão das políticas educacionais, por exemplo.

O debate em torno da definição de indicadores a serem adotados para o acompanhamento das metas e estratégias do PEE/PA também foi revelador de impasses e de contradições. Constatamos nos registros das atas argumentos em torno da necessidade de construção de indicadores com a participação da sociedade. Porém, algumas entidades representadas no FEE/PA pareciam demonstrar desconhecimento dos indicadores de qualidade e de equidade que precisariam ser contemplados em relação aos procedimentos de

avaliação e monitoramento, como prevê o Regimento Interno do FEE/PA. Os dados da pesquisa possibilitaram identificar que atores sociais (representante da Seduc e do CEE/PA) de outras instâncias com assento no FEE/PA, cujo Órgão que representam também tem responsabilidade direta em relação aos procedimentos em referência (CEE e Seduc) deixaram de participar mais diretamente do debate de temas relacionados ao acompanhamento da qualidade do ensino médio no estado do Pará. Tal postura sugere que suas respectivas instituições deixaram de priorizar essas temáticas, porque não lhes interessava trazer à tona, por exemplo, problemáticas que podem denunciar o fracasso da gestão pública em relação aos serviços educacionais oferecidos à população.

Acrescentamos, além disso, que o FEE/PA enfrentou dificuldades para a efetivação dos procedimentos de monitoramento, no período histórico analisado. Essas problemáticas passaram a ser informadas pela falta de infraestrutura e logística, pela falta de acesso às informações pertinentes ao acompanhamento das metas e estratégias do PEE/PA e pela falta de domínio de questões que exigem a mobilização de conhecimentos técnicos, entre outros. Porém, consideramos que houve a superação de alguns desses aspectos que se constituíram em desafios ao longo da trajetória analisada.

Em relação ao monitoramento da Meta 7, no tocante ao fluxo escolar e aprendizagem, constatamos que no relatório produzido pelo FEE/PA, em 2018, os procedimentos foram efetivados a partir de indicadores de qualidade social, mas que não traduzem o conteúdo substantivo dessas referências analíticas, deixando assim de contemplar a perspectiva assumida neste trabalho, que consistiria em subsidiar as atividades de planejamento e a formulação de políticas educacionais. Portanto, o trabalho realizado pelo FEE/PA, por meio de sua Comissão específica, girou muito mais em torno das metas do IDEB do ensino médio, a partir das últimas avaliações que contemplaram esta última etapa da educação básica (2015/2017), tendo focalizado nos resultados, os quais foram evidenciados pelos aspectos quantitativos em detrimento do processo e de dimensões mais qualitativas relacionadas à gestão do sistema educacional e das escolas.

Comprendemos, assim, que a CMS deixou de considerar variáveis que impactam sobre os resultados aferidos nas avaliações de larga escala, assim como os indicadores de equidade social que são imprescindíveis para que possamos identificar peculiaridades em relação à implementação de políticas educacionais. Tal perspectiva serviu, de alguma forma, para ratificar a postura exercida pelo Estado avaliador, na medida em que informou aspectos relacionados à lógica gerencial, com ênfase na qualidade total. Os procedimentos relacionados ao acompanhamento da planificação estatal corroboram essa assertiva.

Ante o exposto, consideramos que o processo de monitoramento efetivado pelo FEE/PA tem importância para o planejamento e gestão das políticas educacionais na medida em que se constitui numa possibilidade de acompanhamento das políticas educacionais no estado do Pará embora não tenha se distanciado de uma perspectiva que reforça a lógica competitiva do mercado.

Em síntese, ratificamos que é necessário repensar o padrão de qualidade estabelecido na gestão e no planejamento educacional, que passou a ser informado apenas por meio dos indicadores do IDEB, além de defender a ideia de que o monitoramento que importa aos segmentos mais empobrecidos da população — isto é, aos adolescentes e jovens que pertencem à classe trabalhadora — precisa ser concebido a partir de um padrão de qualidade construído democraticamente, de modo a modificar as referências adotadas atualmente, que se vinculam exclusivamente aos interesses do Estado capitalista.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 139-164, dez. 1999.

\_\_\_\_\_. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n.75, p. 15-32, ago, 2001.

\_\_\_\_\_. Para uma crítica da avaliocracia. **OPS! Revista de Opinião Socialista**, Lisboa, n. 2, p. 14-16, nov. 2008.

\_\_\_\_\_. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. (Org.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 147- 170.

\_\_\_\_\_. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.

ALMADA, J. U. P. S. Para além da tróica gandiniana: uma análise das concepções de planejamento educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 13, p. 21-30, jan./jun. 2013.

ANANINDEUA. **Lei n. 2.729, de 18 de junho de 2015**, Aprova do Plano Municipal de Educação, e dá outras providências. Ananindeua: Câmara Municipal, [2015].

ALVES-MAZZOTTI, A. J. A revisão da bibliografia em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno. In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. (Org.). **A bússola do escrever**. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 2002. p. 25-45.

ARAÚJO, A. B. **Avaliação e controle do trabalho educativo: contradições entre meios e fins no monitoramento da qualidade da educação**. 2016. 284 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BARDIN, L. (2006). **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977).

BEISIEGEL, C. R. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

BRASIL. **Lei 5692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1971]. Disponível em: [tinyurl.com/y3u3vp5o](http://tinyurl.com/y3u3vp5o). Acesso em: 12 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [tinyurl.com/czskwlv](http://tinyurl.com/czskwlv). Acesso em: 1 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: [tinyurl.com/y26cabgo](http://tinyurl.com/y26cabgo). Acesso em: 1 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [tinyurl.com/y6flbjuj](http://tinyurl.com/y6flbjuj). Acesso em: 12 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: [tinyurl.com/yy2qtdvj](http://tinyurl.com/yy2qtdvj). Acesso em: 1 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [tinyurl.com/yxml6n7a](http://tinyurl.com/yxml6n7a). Acesso em: 12 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 8035/2010.** Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2010]. Disponível em: [tinyurl.com/y3n8remo](http://tinyurl.com/y3n8remo). Acesso em: 12 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Documento de Orientação dos Municípios.** Brasília: MEC, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: [tinyurl.com/yxtyh9fz](http://tinyurl.com/yxtyh9fz). Acesso em: 12 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **PNE em Movimento:** caderno de orientações para monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação. Brasília: MEC, 2016a.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE:** biênio 2014-2016. Brasília: Inep, 2016b.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação:** 2018. Brasília: Inep, 2018.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BARROSO, J. (Org.). **A escola pública:** regulação, desregulação, privatização. Porto: ASA, 2003.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação.** Porto: Porto Editora, 1994.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Nota técnica – por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão máximo de qualidade. **Andes**, [on-line], 2011. Disponível em: [tinyurl.com/y3d2e9zu](http://tinyurl.com/y3d2e9zu). Acesso em: 20 fev. 2019.

CARA, D. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 16, p. 75-91, jul./dez. 2014.

- CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007.
- CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: uma nova configuração da gestão da educação na América Latina. **RBPAAE**, Goiânia, v. 24, n. 3, p. 389-406, set-dez. 2008.
- CABRAL NETO, A.; GARCIA, L. T. S.; CASTRO, A. M. D. A. Plano Municipal de Educação: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR. **RBPAAE**, Goiânia, v. 32, n. 1, p. 47-67, jan./abr. 2016.
- CAVALCANTE, P.; NOGUEIRA, R. Avaliação e monitoramento: institucionalização na gestão das políticas públicas no Governo Federal. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 25-41, jan./jun. 2010.
- CODES, A.; ARAÚJO, H. E.; BASSI, C.; MEIRA, A. **Uma Leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e uma proposta para o seu monitoramento**. Brasília: Ipea, 2017.
- CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma Educação Igualitária e Federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.
- CURY, C. R. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011.
- CURY, C. R. J. A Qualidade da Educação Brasileira Como Direito. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1053-1066, out/dez. 2014.
- DAMASCENO, A.; SANTOS, E. **Esperança tardia**: trajetórias das políticas educacionais e planejamento da educação no Brasil. Belém: Estudos Amazônicos, 2017.
- DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 104 - Especial, p. 891-917, out. 2008.
- \_\_\_\_\_. (Org.) **Plano nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. 2. ed. Goiânia: Editora da UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.
- \_\_\_\_\_. A institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 143, p. 477-498, abr./jun. 2018.
- DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília: Inep, 2007.
- DOURADO, L. F.; GROSSI JUNIOR, G.; FURTADO, R. A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **RBPAAE**, Goiânia, v. 32, n. 2, p. 449-461, maio/ago. 2016.
- ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. (Org.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**: visões críticas. 3.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1995. p. 93-110.
- ESTÊVÃO, C. V. A qualidade da educação: suas implicações na política e na gestão pedagógica. **RBPAAE**, Goiânia, v. 29, n. 1, p. 15-26, jan./abr. 2013.
- FERRETTI, C. J. A reforma do Ensino Médio e sua questionável concepção de qualidade da educação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 32, n. 93, p. 25-42, maio/ago. 2018.

FERNANDES, M. D. E.; SANTOS, M. F. M. A Meta 20 do PNE 2014-2024: compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, n. 3, p. 1-11, 2017.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. **Centro de Políticas Sociais - FGV**, [on-line], 2009. Disponível em: <tinyurl.com/y4kljzjk>. Acesso em: 4 jun.2019.

FARIAS, J. A. F. C. **Ações Participativas na Elaboração e no Monitoramento do PME de São Caetano do Sul-SP**. 2017. 117 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.

FONTES, L. M. O. **Monitum: um sistema proativo para monitoramento e avaliação das atividades de tutoria a distância em AVAs**. 2017. 140 f. Tese (Doutorado em Engenharia Elétrica e Computação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

GANDIN, D. **A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental**. Petrópolis: Vozes, 2010.

GOMES, A. O. **Do plano de escola à escola do plano: implicações do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) na qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís**. 2016. 293 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

GOMES, M. B. **Monitoramento e Gestão do Ensino Fundamental: Práticas Escolares em face de Políticas Indutoras**. 2012. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2012.

IMBERNÓN, F. **Qualidade do ensino e formação do professorado: uma mudança necessária**. São Paulo: Cortez, 2016.

INEP. **Avaliação do Plano Nacional de Educação, 2001-2008**. Brasília: MEC/INEP, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. Brasília: Inep, 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Inep, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. **IBGE**, [on-line], [20--]. Disponível em: <tinyurl.com/y4z6qsgn>. Acesso em: 20 jun. 2019.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas: Editora Alínea, 2009.

\_\_\_\_\_. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 1, p. 36-65, jan./jun. 2011.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 5, p. 4-27, jan./jun. 2013.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001

MINTO, L. W. Teoria do capital humano [verbete]. In: LOMBARDI, J. C.; NASCIMENTO, M. I. M. (Coord.). **Navegando na história da educação brasileira: HISTEDBR**. Campinas: HISTEDBR, 2006. Disponível em: <tinyurl.com/y3a23jmu>. Acesso em 18 out. 2018.

MOTA, T. S. B. **Plano estadual de educação de Goiás (2015-2025): estudo comparativo entre o Instituinte e o Instituído 2016**. 139 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2016.

OLIVEIRA, M. S. **Do Plano Nacional aos Planos Municipais de Educação: estudo do município de Naviraí-MS**. 2017. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2017.

OLIVEIRA, A. R. **A política de monitoramento de egresso no Instituto Federal do Ceará: um estudo de caso no campus de Caucaia**. 2016. 154 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M.; AMARAL, N. C. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 71-87, 2006.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

OLIVEIRA, R. P. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 61-74, maio/ago. 1999.

PARÁ. Resolução n. 004, de 22 de outubro de 2012. Institui o Fórum Estadual de Educação do Estado do Pará. **Diário Oficial do Estado do Pará: caderno 6**, Belém, PA, ano 122, n. 32.266, p. 3-4, 23 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.186, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará: edição extra**, Belém, PA, ano 125, n. 32.913, p. 1-32, 24 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 055, de 1 de março de 2016. **Diário Oficial do Estado do Pará: Belém**, PA, ano 126, n. 33.084, p. 42-43, 9 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **I Relatório de Monitoramento das Metas da Educação Básica do Plano Estadual de Educação do Pará**. Belém: Governo do Estado do Pará, 2018.

\_\_\_\_\_. **Atas da Reunião da Comissão de Monitoramento e Sistematização do FEE/PA**. Belém: FEE/PA, 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 1.726, de 21 de março de 2017. Dispõe sobre a nomeação da comissão responsável pelo Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação, aprovado pela Lei No. 8.186/2015, de 11 de junho de 2015, do Estado do Pará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará: Belém**, PA, ano 127, n. 33.338, p. 5, 22 mar. 2017.

REZENDE, L. M. **Monitoramento e avaliação do programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de Educação Infantil: Proinfância, uma proposta metodológica**. 2013. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SARAIVA, A. M. A. Taxa de matrícula líquida. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. (Org.). **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG, 2010. on-line. Disponível em: <tinyurl.com/y3dujhqd>. Acesso em: 7 maio 2019.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SCAFF, E. A. S.; FONSECA, M. **Gestão e Planejamento da educação básica nos cenários nacional e internacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2016.

SILVA, G. A.; FERREIRA, S.; OLIVEIRA, J. F. O Planejamento educacional no Brasil: políticas, movimentos e contradições na gestão dos Sistemas de Ensino. **RBPAE**, Goiânia, v. 30, n. 1, p. 79-95, jan./abr. 2014.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Sistemas Estaduais de Avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, p. 793-822, set./dez. 2010.

XAVIER, A. C. R. A. **Gestão da Qualidade e a Excelência dos Serviços Educacionais: Custos e Benefícios de sua Implantação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1996.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.