



Palestra

DA EDUCAÇÃO QUE TEMOS PARA A EDUCAÇÃO POSSÍVEL: PISTAS PARA CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

Elidia Vicentina de Jesus Ribeiro¹
Petula Ramanauskas Santorum e Silva²

Resumo: O propósito deste estudo foi de discutir as relações entre o planejamento educacional proposto nas legislações e documentos, às solicitações e necessidades da sociedade brasileira, e a concretude das ações desenvolvidas em nosso país mediante as políticas públicas educacionais. O estudo foi conduzido por uma abordagem qualitativa de cunho exploratório, utilizando como fontes alguns referenciais da literatura especializada, bem como base legal e documental pertinentes. Ao fim do estudo observou-se a necessidade de ações e estratégias no cenário nacional educacional que rompam o processo historicamente construído, no âmbito das políticas públicas educacionais brasileiras, oportunizando caminhos que levem a uma educação pública de qualidade efetiva para todos, mediante a articulação do poder público e do poder local, assim como o envolvimento da sociedade civil, das universidades e demais sujeitos do cenário educacional. Novas pesquisas sobre o tema são necessárias e importantes para o delinear os caminhos que precisam ser implementados.

Palavras-chave: Educação brasileira. Planejamento educacional. Políticas públicas educacionais.

Abstract: The purpose of this study was to discuss the relationships between the educational planning proposed in legislation and documents, the requests and needs of Brazilian society, and the concreteness of the actions developed in our country through public educational policies. The study was conducted using a qualitative approach of an exploratory nature, using as sources some references from specialized literature, as well as relevant legal and documentary bases. At the end of the study, it was observed the need for actions and strategies in the national educational scenario that break the historically constructed process, within the scope of Brazilian public educational policies, providing opportunities that lead to an effective quality public education for all, through the articulation of the public power and local power, as well as the involvement of civil society, universities and other subjects in the educational scenario. New research on the topic is necessary and important to outline the paths that need to be implemented.

Keywords: Brazilian education. Educational planning. Educational public policies.

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar-Campus Sorocaba). Docente efetiva e Coordenadora do Curso de Pedagogia na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Membro atuante do GEPLAGE - Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação, vinculado ao CNPq. ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6034946635459600>. ID Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6003-2907>.

² Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar-Campus Sorocaba). Diretora de escola na rede municipal de ensino de Sorocaba/SP. Membro atuante do GEPLAGE - Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação, vinculado ao CNPq. ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3258719620839728>. ID Orcid: [0000-0002-9030-8767](https://orcid.org/0000-0002-9030-8767).



Introdução

Esse artigo propõe analisar a educação em tempos atuais e para onde caminhamos tendo em vista o processo de construção e reconstrução de novas bases para o seu desenvolvimento, a partir das políticas educacionais brasileiras.

A estrutura do texto organiza-se iniciando com uma reflexão sobre o sentido da palavra educação, as marcas do passado na educação brasileira, trazendo um olhar sobre o contexto histórico, os planos de educação e os impactos no cotidiano das escolas, e sobre a qualidade da educação e sua gestão como medida do plano de educação. Num segundo momento, refletimos sobre a atual conjuntura do planejamento educacional no Brasil, o que envolve olhar para o monitoramento e avaliação dos planos de educação na atualidade, e as lacunas encontradas em nossa realidade. E num terceiro momento, buscamos anunciar pistas para a construção educacional no Brasil, para a superação das fragilidades e obstáculos encontrados, os caminhos para uma política de monitoramento e avaliação e a importância da coordenação federativa e do poder local.

Iniciamos, desta maneira, com uma breve reflexão sobre o sentido da palavra educação que, segundo Saviani (2013), a educação em uma sociedade refere-se ao “[...] trabalho não material, tem a ver com ideias, conceitos, valores, símbolos, hábitos, atitudes, habilidades”, elementos exteriores ao homem. Dada a sua importância na formação, na constituição dos seres humanos, enquanto cidadãos e para a sociedade como um todo, está ligada ao sucesso, progresso e desenvolvimento de povos e nações.

Trata-se de igual forma, a um direito social previsto na Constituição Federal: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988) e, conforme assegura Santos (2019), a educação é “[...] direito social inalienável da pessoa humana, a educação é um poderoso instrumento de construção sociocultural. Constitui-se em um ato humano de diversas faces, intensidades e manifestações”, portanto, visa promover a formação de sujeitos, a sua proteção e a dignidade humana, bem como o desenvolvimento da democracia e da cidadania.

Nesse viés, a escola, se constitui o centro das atenções na socialização de conhecimentos, e *locus* fundamental para a construção e garantia dos direitos do ser humano. E como tal, deve ser considerada prioridade para as políticas públicas, dentre elas, a política educacional.

Desta maneira, os estudos teóricos sobre o monitoramento e avaliação da educação são de extrema relevância, pois trata-se de uma parte integrante do processo de construção de políticas públicas, que determinarão o sucesso e o desenvolvimento social de uma localidade. Torna-se essencial a realização de estudos e pesquisas ligados à essa temática, pois, políticas públicas mal direcionadas, mal acompanhadas ou mal implementadas sem um estudo aprofundado, com planejamento ineficiente e organização insatisfatória, podem gerar atrasos gritantes, traduzindo em falta de cumprimento legal, de compromissos e de atendimento ao direito público social de milhares de cidadãos, numa determinada época e de uma localidade específica.

Planejar a educação de maneira objetiva tem um significado amplo, pois requer analisar diversos contextos e teorias para podermos refletir em torno das diferentes dimensões, a fim de buscarmos a clareza e as singularidades, que são exigidas para o estudo dessa temática.

De acordo com Januzzi (2014), faz-se necessário a utilização de indicadores sociais como medidas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam de forma mais concreta as possibilidades de se realizar as escolhas para se atingir as metas e objetivos delineados.

Januzzi (2014) aponta a funcionalidade dos indicadores sociais, os quais auxiliam na formulação de políticas sociais nas diferentes esferas do governo, bem como possibilitam o monitoramento das condições educacionais, oportunizando uma investigação sobre as mudanças necessárias para o fenômeno social estudado.

Poderíamos citar diversos indicadores sociais existentes que permitem sua utilização no campo educacional e que subsidiam o estabelecimento de parâmetros para o desenvolvimento de processos políticos educacionais.

Os dados disponíveis no IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é um desses parâmetros importantes, que oferecem informações relativas às desigualdades sociais que, no campo social e educacional, se fazem presentes em nosso país.

A taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade - 2023 (IBGE, 2023), é um dos exemplos que se mencionar, sobre a qual se pode fazer uma análise, configurando-se numa amostra dessas desigualdades existentes entre as diferentes regiões brasileiras, destacadas entre alguns estados brasileiros: no estado do Piauí, encontramos a taxa de 13,3% de analfabetos, em Alagoas, 14%, já no Rio Grande do Sul, 2,47%, no estado de São Paulo, 2,3%, Minas Gerais, 4,6% e Amazonas, 5,1%. Esses indicadores (não necessitando neste momento, apresentar outros), apontam para uma grande disparidade e diferenciação

no desempenho de jovens em relação à alfabetização. Essa disparidade pode ser identificada em muitos outros indicadores nacionais.

O que pode ser evidenciado a partir disso? Olhar os dados isoladamente pouco refletirão as necessidades e as pistas para o claro entendimento da realidade. Requer uma análise mais aprofundada, sobre os contextos históricos locais, as políticas públicas educacionais nos últimos anos, os investimentos financeiros e de pessoal para a superação das defasagens encontradas e principalmente, o planejamento das ações com vistas ao atingimento das metas. Esse é o conjunto de procedimentos que trazemos como preocupação neste presente estudo.

Vários autores contribuem com a ideia de que a educação, embora tenha sua grande importância para o desenvolvimento de uma nação, fica renegada a um segundo plano, não sendo considerada de forma objetiva nas políticas públicas em diversas regiões do país. Conforme Araújo (2011), apenas no século XX é que a ideia da educação como propulsora de igualdade econômica e social pode ser relacionada com a de direito a ser garantido pelo Estado, como veremos ao longo deste artigo.

Outra questão que interfere nas diferenciações das políticas educacionais, é que, embora o país tenha em suas bases legais, o regime de colaboração entre os entes federados, na prática ainda carece de um sistema nacional de educação, organizado, pois, se destacam as disparidades entre redes, sistemas de ensino, entre estados e regiões, de forma muito latente.

Costa e Castanhar (2003), corroboram com essa afirmação. Segundo eles, historicamente, na administração pública brasileira, não há uma preocupação em avaliar programas públicos, bem como programas sociais. A preocupação está mais voltada para os processos de formulação do que para o monitoramento e avaliação. No entanto, com o aumento das recentes pesquisas nessa área, tem-se visto a sinalização de certa preocupação, ainda que tímida, para novos olhares, sobre as políticas educacionais. Entendemos ser esse o caminho, pois, somente com o monitoramento e avaliação das ações delineadas, é que será possível, organizar planos de educação, condizentes com as necessidades da população, independente de mandatos governamentais, fazendo com que ações educacionais façam parte de políticas de estado de forma mais ampla, com continuidades e com proposituras, para o atingimento de objetivos claros e decisivos.

O presente estudo, busca discutir as pistas para o planejamento educacional, no atual momento em que vivemos e as necessidades educacionais, olhar o passado, o que já foi construído e como repercutiram os planejamentos realizados e a partir desta visão da

realidade educacional brasileira, oferecer pontos para evidenciarmos as construções possíveis.

1. As marcas do passado na educação brasileira

Conforme Lima (2020) o planejamento das políticas públicas no Brasil, desde os anos de 1930 tem sido elaborado

[...] por meio dos interesses econômicos hegemônicos locais e articulados aos globais, considerando-se o processo do desenvolvimento industrial/comercial como eixos centrais e as políticas sociais como instrumentos de contrapartida, quando necessário aos acordos bi ou multilaterais (LIMA, 2020, p. 706).

Essa forma de organização e foco nas políticas educacionais, com base no desenvolvimento industrial e nos interesses multilaterais e acordos internacionais, torna as decisões e ações a serem implementadas para a melhoria da qualidade da educação, muito distante das reais necessidades da escola, e dos profissionais que nela atuam. A realidade acaba sendo desconsiderada e ignorada.

As afirmações de Lima (2020), seguem em consonância com Fonseca, Ferreira e Scaff (2020) que analisam o planejamento e a educação sob a orientação de um contexto histórico, com base no padrão gerencial.

Segundo as autoras,

A gestão educacional – e especificamente a gestão escolar – passou a orientar-se pelo modo gerencial, que foi, sem dúvida, uma estratégia para levar as instituições escolares a trilhar modelos técnicos de planejamento que tomam o mercado como exemplo de eficiência (FONSECA; FERREIRA; SCAFF, 2020).

Agravado a esse direcionamento, a década de 1980 é marcada com o desenvolvimento do processo de planejamento educacional com influência mais decisiva do Banco Mundial, por meio de uma série de acordos com o Ministério da Educação (MEC), para o financiamento da educação básica e, segundo Fonseca, Ferreira e Scaff (2020), conforme as orientações dessas agências internacionais, ao se submeterem aos organismos internacionais “[...] para a construção dos planos e projetos, internalizam também os valores, objetivos e métodos implícitos aos modelos internacionais de planificação”.

É imperativo pensarmos o planejamento da educação, num contexto histórico, sob as lentes aqui evidenciadas, para uma análise mais clara sobre a construção dos planos de educação, como propomos a seguir.

1.1 Planejamento e educação: contexto histórico

Para uma compreensão maior do que se enfatiza neste artigo, esclarecemos que, diversas políticas públicas para a educação foram elaboradas para o contexto da nação brasileira, principalmente no recorte temporal entre a última década do século XX, com a orientação democrática enfatizada pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que resultou na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996) e a primeira década do século XXI, com o desdobramento de emendas constitucionais que abordaram a ampliação da escolaridade no Brasil (Leis nº 53/2006 e nº 59/2009), seguidas da determinação constitucional quanto à elaboração de Planos Nacionais de Educação e sua efetivação na Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), aprovando o PNE 2001-2010 e posteriormente a Lei nº 13.005/2014 - PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), que buscaram certificar a continuidade de políticas regulamentares direcionadas a garantir o delineamento e alcance de metas e estratégias visando a qualidade de educação, cobertura de oferta e ampliação do direito para toda a educação básica brasileira.

Os planos educacionais brasileiros foram idealizados mediante o desenho do “diagnóstico – diretrizes – metas”, e sendo o país de dimensões continentais o planejamento se propunha ser compartilhado com os entes federados, que atuariam em regime de colaboração. Dessa forma, os Planos de Educação ocorreriam de forma articulada nas esferas federal (Plano Nacional de Educação – PNE), cujos planos estaduais e municipais deveriam reverberar as metas a serem conquistadas pelo Estado Nacional.

O desenho do planejamento educacional do Brasil, atravessando o plano das políticas e das políticas públicas em particular, segundo Lima (2022), foi construído a partir dessa lógica apresentada acima, de forma muito particular, os Planos Nacionais de Educação, de 2001-2010 e o plano de 2014-2024. A ênfase é dada sob a forma de agendas, metas e estratégias a serem atingidas, para se garantir “[...] condições de permanência, expansão e sucesso escolar, sem, no entanto, se observar as condições concretas para sua efetivação” (LIMA, 2022).

Nesse sentido, são ignoradas as condições concretas dos municípios e das escolas, com suas deficiências e com os enfrentamentos a serem vencidos, para a efetivação de uma educação de qualidade.

1.2 Planos de educação e os impactos no cotidiano das escolas

Diante das reflexões que estamos desencadeando no presente estudo, podemos afirmar que há que se desenvolver ações em níveis de planejamento e monitoramento da educação que



tenham o foco naquilo que ocorre no interior das escolas, ou seja, que os estudos sobre os planos de educação tenham impacto direto no cotidiano das escolas públicas, conforme assegura Ferreira e Nogueira (2015). A política pública tem que ter ligação direta com a escola, onde a realidade necessita ser atingida, ou seja, “[...] política pública na área educacional nada mais é do que a ponte que liga as determinações e objetivos legais com a realidade local” (FERREIRA; NOGUEIRA, 2015).

Espera-se que a escola pública seja para todos e de qualidade, a fim de atender ao que preconiza o artigo 205, da CF de 88 (BRASIL, 1988): “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, 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”. No entanto, a lei por si só não altera a realidade; todas as metas para a repercussão no cotidiano das escolas, necessitam ocorrer transformações e interferirem na cultura escolar, ou seja, “[...] a mudança educacional efetivamente ocorrerá quando as políticas públicas, e em especial os planos nacional, estadual e municipal, deixarem de ser peça de ficção ou carta de boas intenções para se tornarem realidade” (FERREIRA; NOGUEIRA, 2015).

A qualidade da educação torna-se dessa forma, a premissa central para se aferir o sucesso da entrega do produto à população, como veremos a seguir.

1.3 A qualidade da educação e sua gestão como medida do plano de educação

Outro ponto, sobretudo, se faz necessário discutir melhor. É a questão do termo qualidade na educação, pois, vários autores têm estudado o termo qualidade, entendendo que ainda não há uma definição clara e exata, pois muitos são seus sentidos.

Azevedo (2011), indica que o termo está impregnado de significados, pois é polissêmico. Há que se definir melhor os padrões de qualidade que, de fato, tenham o sentido para o cotidiano da escola, para então, ficar mais claro nas ações ligadas aos planos de educação.

Igualmente ao termo qualidade, a gestão escolar democrática pois, para Azevedo (2011), requer ter melhor definição. Segundo ela “[...] a gestão constitui um dos elementos que compõem a qualidade da educação, contribuindo para que esta assuma tal ou qual padrão”. Portanto,

É evidente que a própria noção de gestão democrática também não foge à polissemia e que um padrão não é sinônimo de qualidade, podendo se ter um padrão de qualidade insatisfatório[...]. De todo modo, a regulamentação

parecia caminhar em consonância com elementos de outros referenciais, não mais adstritos aos do tecnicismo (AZEVEDO, 2011).

A autora, discute como os temas gestão escolar e qualidade da educação, se constroem ao longo do desenvolvimento educacional, ou seja, a gestão, deve analisar as situações concretas da escola e articulá-las de forma mais ampla para serem contempladas nos planos educacionais, por isso, é necessário que se aprimorem canais de comunicação mais eficazes para que chegue àqueles que pensam as políticas públicas.

Azevedo (2011, p. 421), traz em suas reflexões que, a gestão da educação, é “[...] processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” e, compreende-se que a questão da qualidade sempre pressupõe parâmetros comparativos, integrando um sistema de valores que predominam em cada sociedade;

Em consequência, por ser uma construção humana, o conteúdo conferido à qualidade está diretamente vinculado ao projeto de sociedade prevalecente em determinadas conjunturas. Como tal, se relaciona com o modo pelo qual se processam as relações sociais, produto dos confrontos e acordos dos grupos e classes que dão concretude ao tecido social em cada realidade (AZEVEDO, 2011).

Nesse sentido, um primeiro entrave que se pode levantar, é um hiato explícito, entre as necessidades do cotidiano escolar e as políticas públicas da área educacional. Fica evidenciado pelo que se discute até aqui, que não há uma relação recíproca entre as necessidades do cotidiano da escola e as formulações. Pode-se dizer que os indicadores estão disponíveis, porém, os indicadores educacionais, demoram a serem publicados, bem como as políticas, ao se basearem nos indicadores, fica evidente a fragilidade, pelo descompasso entre as publicações dos dados, a realidade alcançada, as políticas educacionais planejadas e as necessidades urgentes da escola.

Como vencer tal barreira? É uma grande questão. E sua resposta deve levar à uma reflexão séria sobre processos a serem construídos entre as políticas educacionais e a realidade da escola, tendo como mediação, as políticas públicas educacionais.

2. A atual conjuntura do Planejamento Educacional no Brasil

Devido a elaboração do planejamento educacional brasileiro ocorrer, como vimos, apoiado nos interesses econômicos hegemônicos locais e articulados aos globais, tendo o processo do desenvolvimento industrial/comercial como eixos centrais e as políticas sociais como instrumentos de contrapartida, quando necessário aos acordos bi ou multilaterais,



observamos que, conforme Lima (2020, p. 706) "a lógica na realidade brasileira está invertida, [...] mas não somente na realidade brasileira, visto que a mesma lógica incide sobre os países capitalistas avançados ou economicamente dependentes ou ainda com economias instáveis".

Notadamente a distinção está no patamar de prioridade e inversão de recursos para o desenvolvimento de um planejamento que coloque em ação as transformações esperadas, porém, quando compreendemos que a lógica do capitalismo pode induzir as tendências das políticas públicas educacionais das nações em desenvolvimento, não se pode afirmar de forma superficial que isto se dê em todas as localidades e épocas com a mesma potência, intensidade e intenção, pois o que marca fortemente seu aspecto é

[...] o movimento da divisão internacional do trabalho e das determinações do mercado, tendo como veículos às agências multilaterais de financiamento e assistencialismo, acontece o delineamento da nova tipologia de "homem necessário" e que deveria ser formado pela internalização de seus ideários (LIMA, 2020, p. 706).

O planejamento educacional brasileiro está dentro da lógica exposta, sendo visto nos documentos e legislação dos Planos Nacionais de Educação (2001-2010; 2014-2024) (BRASIL, 2001, 2014).

Olhar para o monitoramento e avaliação dos planos de educação, é também buscar entender, como essa lógica implantada, podem indicar pistas para a ausência de contribuições dessa sistemática para o desenvolvimento educacional como se planeja.

2.1 O monitoramento e avaliação dos planos de educação na atualidade

Estudos realizados sobre o monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação: coordenação federativa e poder local, realizados por Scaff e Oliveira (2023), apontam para a importância central quanto a elaboração dos PMEs e seus monitoramentos, porém, indicam os ausentamentos observados, através de pesquisas realizadas sobre o assunto.

Segundo as autoras, "[...] o movimento de coordenação federativa desenvolvido durante a elaboração do PNE 2014-2024 desencadeou uma mobilização em todos os estados e municípios brasileiros em torno da aprovação de planos decenais de educação" (SCAFF; OLIVEIRA, 2023).

Porém,

Os dados levantados nesta pesquisa assinalam, diante da heterogeneidade dos municípios brasileiros, por um lado, a ausência de relatórios de

monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação em mais de 2/3 dos municípios, o que representa sério risco à materialização das metas em nível local. Por outro lado, importa considerar a existência de tais relatórios em mais de 1/3 dos municípios brasileiros, o que possibilita constatar a materialização do monitoramento e da avaliação dos planos em nível local, processo que, na maioria das vezes, prescinde da participação social (SCAFF; OLIVEIRA, 2023).

Em conclusão, quanto às fragilidades em relação ao monitoramento e avaliação dos planos de educação, fica evidenciado o desmonte das estruturas nacionais de coordenação federativa e o impacto negativo na desmobilização dos entes federativos locais. Isso implica na falta de organização do poder local enquanto instância estruturada de participação e controle social, a ser exercido pelos diversos segmentos que compõem a educação nos estados e municípios. Ao observarmos os dois últimos planos nacionais de educação, essa preocupação fica muito latente.

Ao pensarmos sobre as metas e objetivos centrais previstos e delineados pelo PNE (2001-2010), podemos dizer que estes não foram atingidos. Segundo Lima (2020, p. 711-712) tais objetivos eram centrados em 4 eixos:

a) a elevação global do nível de escolaridade da população; b) a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; c) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e d) democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Lima (2020, p. 712) ainda destaca que: a) o nível de escolaridade teve relativo crescimento quantitativo, porém não se atingiu o correspondente nível de proficiência dos alunos no período; b) a qualidade da educação brasileira não evoluiu quanto ao nível de proficiência na língua portuguesa e matemática e as desigualdades sociais e regionais permaneceram iguais; c) o nível de pobreza absoluta diminuiu de modo a disfarçar o descompasso com a realidade socioeconômica da população aumentando os confins da pobreza relativa; d) embora com maiores espaços e momentos para se pensar a gestão democrática conforme o previsto na LDBEN (Brasil, 1996) - sendo o Projeto Político Pedagógico um deles - falhou-se em se estabelecer um trabalho basilar para a escola se pensar, para entender que deveria delinear as metas no e pelo coletivo, sendo nesse caso, a escola brasileira, regida pelo princípio de um Estado Democrático de Direito, predominantemente é autocrática com espaços relativos de participação social.

Para Lima

Há que se avançar na ampliação, discussão e encaminhamentos nessa diretriz. Todas as iniciativas encaminhadas para a melhoria da qualidade da educação no Brasil em qualquer nível de proposição devem ser mediadas pela indagação de sua validade frente à realidade social, econômica e política do país; sobre a direção que se pretende dar à escola e o grau de anuência ou não dos atores sociais em tal leitura; sobre a comunicação entre a escola, as redes de ensino de ensino e as solicitações da sala de aula, tendo em vista a diversidade socioeconômica que em meio ao discurso da democratização e qualidade educacional ainda admite uma escola dualista (LIMA, 2020, p. 712).

A preocupação fica fundamentada ao analisarmos o 2º PNE, pois, para Lima (2020, p. 714) ao olhar para o II PNE, o desenvolvimento do plano percorreu instâncias consistentes de dimensão democrática, mas "faltou e ainda está faltando condições e articulações suficientes para se efetivar ações concretas e suficiente governabilidade para o estabelecimento da educação desejada".

Corroborando com tais afirmações, Scaff e Oliveira (2023), afirmam que "[...] o fortalecimento de tais instâncias ainda se apresenta como desafio para a consolidação do seu protagonismo nos processos de elaboração e acompanhamento das políticas públicas, em particular no campo da educação" e que, o processo como um todo requer ultrapassar as fragilidades apontadas no processo de planejamento e organização da educação, de acordo com Dourado; Grossi Junior; Furtado (2016).

2.2 As lacunas encontradas: um olhar para a realidade

Diante de tais questões, nossa concepção é de que há espaços e lacunas evidenciados no processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação em todos os níveis, em relação às políticas públicas educacionais brasileiras. É uma preocupação muito latente, e ameaçadora para a garantia da educação para todos os brasileiros e brasileiras.

O contexto instalado e mantido no *lócus* brasileiro, bem como a falta de acompanhamento das políticas educacionais, reverbera em deficiências nas ações e propostas em relação à educação e suas repercussões chegam no cotidiano da escola.

E o resultado, são as interferências na qualidade da educação do país. Como caminhar para além desse percurso fatídico no qual nos encontramos?

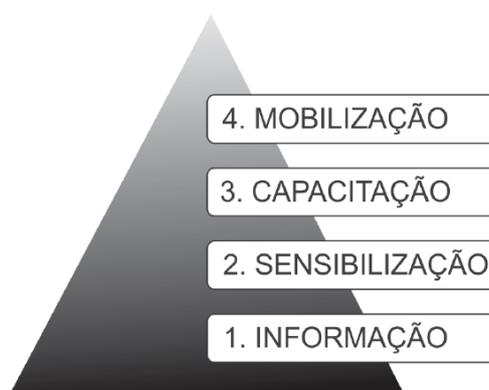
3. Pistas para a construção educacional no Brasil

Abordar o planejamento educacional envolve abordar também as políticas públicas educacionais. Segundo Lima (2020, p. 705), as “*politics*” são essenciais para a estruturação de um planejamento de políticas públicas, mas distinguindo-se do seu processo de desenvolvimento, pois suas discussões ocorrem em arenas diferentes, sendo que as “*politics*” antecedem as “*public policies*”, constituindo-se como zona de poder, de disputas, carregada de valores e interesses diversos, abordados em movimentos nas arenas, podendo tornar-se pauta de possíveis agendas ou encaminhamentos de negociações a depender dos discursos com maior apoio e influências na perspectiva dos demais atores. Lima (2020, p. 705) ainda esclarece que as *policies*, no entanto, são caracterizadas como “as atividades desenvolvidas pelo governo de um país ou de instâncias subnacionais no planejamento e desenvolvimento de suas agendas que constituem as políticas públicas ou ‘*public policies*’”.

Políticas públicas resultam, portanto, da atividade política, envolvem mais de uma decisão política e requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados. Constituem um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses envolvidos (FERREIRA; NOGUEIRA, 2016).

Políticas públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõe sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação) (FERREIRA; NOGUEIRA, 2016). Exige, portanto, processos para se chegar à mobilização, mas há que se investir em conhecimento, diálogo e participação.

Imagem: Estratégias de ação para políticas públicas



Fonte: Ferreira; Nogueira (2015)

Nas pontuações de Lima (2020, p. 706), vemos que

As políticas públicas correspondem, portanto, aos valores e decisões priorizadas pelo governo, considerando o âmbito do processo da política. O seu desenvolvimento dar-se-á por meio do ciclo de políticas caracterizado pela a) formação de uma agenda (decisões sobre quais algumas pautas terão prioridade e que, constituem-se efetivamente em problemas políticos e não um “estado de coisas”), b) formulação da política/seu texto (elaboração das diretrizes, fundamentos, finalidades, definição de instrumentos e alternativas para o processo posterior da política pública), c) implementação (âmbito em que a política é colocada em prática, conforme a sua finalidade, ou seja, trata-se de uma intervenção na realidade que foi caracterizada como problema político e que através de ações concretas é trabalhada) e d) a avaliação da política (se atingiu ou não a finalidade a qual se destinava, se o seu desenho conseguiu reunir métricas centradas na eficiência, eficácia e efetividade).

Observamos, portanto, que as políticas públicas envolvem prioridades definidas nas arenas e sancionadas pelo governo, que deveria acompanhar o ciclo das políticas, garantindo que o mesmo se desenvolva e se efetue de forma adequada.

Ao pensarmos em planejamento educacional, constitucionalmente falando, temos uma questão de políticas públicas de esfera social. O planejamento educacional, mediante as políticas públicas, conforme Turra, Enricone e Sant’Anna (1995, p. 16) tem como pressupostos básicos:

a) o delineamento da educação no país, evidenciando o valor da pessoa e da escola na sociedade e b) a aplicação da análise – sistemática e racional – ao processo e desenvolvimento da educação, buscando torná-lo mais eficiente e passível de responder com maior precisão às necessidades e objetivos da sociedade.

Não significa algo dado e estático, mas a ser construído, por meio de investimentos em termos financeiros, mas educacionais, sociais e políticos, demanda aprendizagem, diálogo, negociação e vivências de participação e autonomia dos cidadãos.

3.1 Superação das fragilidades e obstáculos

Diante às questões colocadas, como podemos caminhar a um processo de construção e aprendizados a partir do que já vivenciamos até o presente momento? O que pode ser feito?

É necessário ter em mente as diferentes dimensões do sentido de planejar políticas públicas educacionais. De acordo com Fonseca; Ferreira e Scaff (2020), há a ambivalência do planejamento, ou seja, o aspecto técnico (técnico enquanto modo racional de definir ações prioritárias e os meios para o seu alcance) e há o aspecto político (uma prerrogativa do Estado, traz em si a orientação política de cada gestão governamental). Há que se aprimorar o aspecto político, com a participação e envolvimento da sociedade, que deve ser fomentada pelas ações governamentais.

No Brasil, atualmente, o plano acaba sendo afetado pela vontade política dos entes federados (estados e municípios), ficando à mercê de questões partidárias, ideológicas e anti governamentais. Por essa razão, “o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder”.

3.2 Os caminhos para uma política de monitoramento e avaliação

Não se pode realizar o monitoramento e a avaliação da educação, apenas para o cumprimento do que determinam legislações, normas e agendas governamentais. Há a necessidade de seriedade no monitoramento e nas ações.

É preciso aliar-se às questões técnicas e políticas de mobilização, de participação, de visão de conjunto, tendo a escola e o cotidiano escolar, como o foco das questões a serem analisadas e discutidas.

De acordo com Costa; Castanhar (2003), tanto quanto o monitoramento, há que se avaliar todas as ações e programas educacionais, pois avaliação “[...] trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso”, a fim de verificar sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância dos seus objetivos. Serve para guiar os tomadores de opinião, para darem continuidade, corrigir ou suspender determinada política ou programa.

Para mensurar programas ou política, são necessários critérios, tais como: eficiência, ou seja, a menor relação custo/benefício para alcançar os objetivos; a eficácia, a medida em que o programa alcança seus objetivos; o impacto (ou efetividade), se o programa teve efeitos positivos no ambiente; a sustentabilidade que mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançada os através do programa; a análise custo-efetividade, que se dá pela comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, como também, avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento e a equidade, que procura avaliar o grau de benefícios do programa, se estão sendo

distribuídos de forma justa. Há que se pensar nesses aspectos ao se verificar determinado programa ou ação educacional.

3.3 Coordenação federativa e o poder local

Quanto à mobilização, Scaff e Oliveira (2023), destacam que é um processo importante para o desenvolvimento de políticas públicas.

A participação dos sujeitos sociais é muito relevante, pois os mesmos incluirão as reais necessidades de determinada localidade, trazendo a partir da autonomia conquistada, as peculiaridades da conjuntura social de cada localidade.

As autoras alertam em suas pesquisas que, “[...] a participação da sociedade civil no monitoramento e avaliação dos PME tem se configurado de forma insuficiente e bastante fragmentada” (SCAFF; OLIVEIRA, 2023), o que denota e reforça o hiato, discutido anteriormente, em relação a formulação dos planos e seu monitoramento.

Em relação às forças locais, Scaff e Oliveira (2023), apontam para um grande desafio lançados aos municípios, pois “[...] o poder local tem sido visto como um espaço privilegiado para a realização da democracia a qual pode trazer a equidade nos resultados de políticas públicas e na participação cidadã”, pois trata-se de resgatar a funcionalidade principal da gestão pública, sendo o município privilegiado com a caracterização do poder local e a proximidade dos cidadãos.

Porém, o planejamento pode se constituir em um elemento essencial para que localmente os processos de monitoramento e avaliação tenham o sucesso esperado. Uma das ações importantes e relevantes, pode ser a questão da formação de lideranças.

Nesse sentido, a partir das pesquisas que têm sido publicadas, as universidades podem trazer suas contribuições, pois a partir das produções e de suas pesquisas na área de monitoramento e avaliação, proporcionarão formações importantes para os estudos dos processos de monitoramento e avaliação de políticas educacionais.

Considerações Finais

O propósito deste estudo foi de discutir as relações entre o planejamento educacional proposto nas legislações e documentos, às solicitações e necessidades da sociedade brasileira, e a concretude das ações desenvolvidas em nosso país mediante as políticas públicas educacionais. O estudo foi conduzido por uma abordagem qualitativa de cunho

exploratório, utilizando como fontes alguns referenciais da literatura especializada, bem como base legal e documental pertinentes.

A estrutura do texto organizou-se iniciando com uma reflexão sobre o sentido da palavra educação, as marcas do passado na educação brasileira, trazendo um olhar sobre o contexto histórico, os planos de educação e os impactos no cotidiano das escolas, e sobre a qualidade da educação e sua gestão como medida do plano de educação. Num segundo momento, refletiu-se sobre a atual conjuntura do planejamento educacional no Brasil, o que envolve olhar para o monitoramento e avaliação dos planos de educação na atualidade, e as lacunas encontradas em nossa realidade. E finalizando, buscou-se anunciar pistas para a construção educacional no Brasil, com vistas à superação das fragilidades e obstáculos encontrados, os caminhos para uma política de monitoramento e avaliação e a importância da coordenação federativa e do poder local.

Ao fim do estudo observou - se a necessidade de ações e estratégias no cenário nacional educacional que rompam o processo historicamente construído, no âmbito das políticas públicas educacionais brasileiras, oportunizando caminhos que levem a uma educação pública de qualidade efetiva para todos, mediante a articulação do poder público e do poder local, assim como o envolvimento da sociedade civil, das universidades e demais sujeitos do cenário educacional. Novas pesquisas sobre o tema são necessárias e importantes para o delinear os caminhos que precisam ser implementados.

Concordamos com Dias Sobrinho (2013) que relata que “uma sociedade que não consegue, ou não quer, estender os benefícios da escolarização de boa qualidade para todos, além de estar condenada ao empobrecimento crescente no sistema mundial de alta competitividade, é também uma sociedade perversa.”

Faz-se necessário e urgente, portanto, outra lógica centrada na democratização e validação do direito social da educação sem contingências e desvios.

Referências

ARAÚJO, G. C. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “O problema maior é o de estudar”. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, n. 39, p. 279-292, jan/abr. 2011. Editora UFPR. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/bC4kV7mHZJJpvJS7bnzQQ7x/#>. Acesso em: 02 dez. 2023.

AZEVEDO, J.M.L. Notas sobre a análise de gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Rio Grande do Sul, v.27, n.3, p. 409- 431, set/dez. 2011. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/26412/15404> . Acesso em: 20 jun. 2022.



BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm . Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 16 mai. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 16 de mai. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm . Acesso em: 14 mar. 2023.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J.C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969 a 992, jan. 2003. Disponível em: <https://hml-bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509/5093>. Acesso em: 20 jun. 2022.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. *Avaliação: Revista de avaliação do ensino superior (Campinas)*. Mar-2013. Disponível em: [8vyyv53ksSMWX7jhYsHLsXv](https://www.scielo.br/revista/8vyyv53ksSMWX7jhYsHLsXv). Acesso em: 16 mai. 2024.

DOURADO, L.; GROSSI JUNIOR, G.; FURTADO, R. A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. *RBPAE*, v. 32, n. 2, p. 449 -461. maio/ago, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/67198/38375> . Acesso em: 18 fev. 2024.

FERREIRA, L. A. M.; NOGUEIRA, F. M. de B. Impactos das políticas educacionais no cotidiano das escolas públicas - Plano Nacional de Educação. *Revista @arquivo Brasileiro de Educação*, Belo Horizonte, vol. 3, num. 5, jan-jul, 2015. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs_9/10-Artigo03_final_Layout%201.pdf. Acesso em: 02 dez. 2023.

FONSECA, M.; FERREIRA, E.B.; SCAFF, E.A.S. Planejamento e gestão educacional no Brasil: hegemonia governamental e construção da autonomia local. *Educar em Revista*, v. 36, e69766, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/er/a/PjbZLbdgxCFmm8RcYPkMPkQ/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 20 jun. 2022.

GEPLAGE. Planejamento Educacional: monitoramento e avaliação dos planos municipais de Educação da região metropolitana de Sorocaba/SP. 2020. Não disponível on-line. UFSCar. Sorocaba/SP.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>. Acesso em: 16 mai. 2024.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p.137- 160, 20 fev. 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222/227> . Acesso em: 20 jun. 2022.

JANNUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais, *Revista de Administração Pública Rio de Janeiro*, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/DescentralizaçãO/Jannuzzi_2012.pdf . Acesso em: 20 jun. 2022.

LIMA, P. G. O planejamento da educação brasileira (PNE 2001-2024). *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 15, n. esp.1, p. 704–718, 2020. DOI: 10.21723/riaee.v15iesp.1.13344. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13344>. Acesso em: 1 mai. 2024.

LIMA, P. G. Planejamento da educação: um estado do conhecimento (org.). vol. 1. Curitiba: CRV, 2022.

SANTOS, É. A educação como direito social e a escola como espaço protetivo de direitos: uma análise à luz da legislação educacional brasileira. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 45, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/ep/a/8pQkJ9rFx8cLKswHFWPfvTG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 mai. 2024.

SAVIANI, D. Política Educacional Brasileira: limites e perspectivas. *Revista de Educação PUC-Campinas*, n. 24, p. 7-16, junho de 2008. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/108>. Acesso em: 02 dez: 2023.

SAVIANI, D. *Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações*. 11ª ed.rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SCAFF, E. A. da S.; OLIVEIRA, R. T. C. de. Monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação: coordenação federativa e poder local. *Pro-Posições*, Campinas - SP, 2023, Volume 34, elocation e20220039. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/pp/a/SRqJ9HkN4hHX48XKF3YGXnd/?lang=pt> . Acesso em: 03 mar. 2024.

TURRA, C. M. G.; ENRICONE, D.; SANT'ANNA, F. M. *Planejamento de ensino e avaliação*. Porto Alegre: Sagra, 1995.

