



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

11472 - Resumo Expandido - Trabalho - 4ª Reunião Científica da ANPEd Norte (2022)

ISSN: 2595-7945

GT 05/GT 11 - Estado e Política Educacional e Políticas de Educação Superior

### GESTÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

Cintya da Silva Aguiar - UFPA-PPEB – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Patrícia Soraya Cascaes Brito de Oliveira - UFPA - Universidade Federal do Pará

Ney Cristina Monteiro de Oliveira - UFPA - Universidade Federal do Pará

### **GESTÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO**

#### **INTRODUÇÃO**

O planejamento é uma atividade que pode ser individual ou coletiva de acordo com o objetivo proposto, quando nos referimos a planejamento educacional estamos falando de uma atividade cotidiana de professores, que auxilia no pensar das atividades profissionais cotidianas, em sala de aula e fora dela. Podemos também usar o planejamento para nos referir as atividades que devem ser realizadas pelo Estado, filiando-se de algum modo a políticas públicas que pretendam realizar ações visando alcançar os objetivos propostos.

A fim de que a educação básica seja efetiva e cumpra seus objetivos é importante que haja o planejamento dos processos seja qual for a instância e o nível em que esteja sendo realizado. Assim, o planejamento aqui é entendido como uma prática que visa à implantação das políticas educacionais, através de atividades educacionais técnicas, operacionais, pedagógicas e culturais. Scaff (2013) explica que o planejamento é visto como um instrumento dessa intervenção na implementação de políticas ou como um componente de ação de governo, com a tarefa de fornecer orientações gerais e fundamentos técnicos necessários à tomada de decisões que contribuam para a realização das transformações pretendidas.

Os Planos Educacionais se colocam como importante ferramenta para o planejamento educacional tendo em vista que permitem, através da força da lei, que o país, estado e municípios tenham objetivos a atingir na educação, garantindo que possam ser desenvolvidas estratégias para a gestão educacional, que dialoguem sempre com o Sistema Educacional mas também dialogando com as demandas regionais e permitindo que cada comunidade realize à

sua forma a maneira de se relacionar com a gestão das políticas educacionais.

Desta forma, com objetivo de analisar o monitoramento e a avaliação dos Planos Educacionais como elementos para a gestão, considerando o contexto de aprovação e de execução dos PE'S, a partir da conceitos fundamentais criados para monitorar e avaliar os planos, o presente estudo foi elaborado a partir de uma pesquisa de abordagem qualitativa, do tipo bibliográfica e documental, buscando compreender o que as legislações e os autores trazem sobre a temática.

## **O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL E OS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO**

No que se diz respeito à gestão da educação no cenário brasileiro, percebe-se que há inúmeros programas articulados pelo governo federal, porém, por fatores diversos, limites são impostos à materialização de tais estratégias.

Segundo Dourado (2007), a gestão educacional não pode ser pensada, sem que se considere o contexto na qual está inserida, é necessário entender a educação como atividade social e histórica, e sua gestão não pode ser diferente, devem ser levados em conta não só fatores internos das escolas mas também os externos, inseridos na dinâmica do contexto social mais amplo. A gestão educacional envolve, além do trato com as questões pedagógicas, os elementos próprios da política e da economia, visto que os processos de administração da escola são diretamente relacionados ao financiamento recebido, produto da caracterização do Estado e da articulação entre as esferas pública e privada.

Azevedo (2004) afirma que a educação é uma política social, representada pela materialidade da intervenção do Estado, onde ele seria responsável por articular todas as ações sociais, nesse caso, a política educacional, por meio de estratégias jurídicas, políticas e econômicas. E essa política educacional, que impacta na universalização da educação, fruto da diretriz dos governantes de cada época, é materializada em projetos, programas e planejamentos educacionais.

No Brasil, temos o Plano Nacional de Educação (PNE), definido pela Constituição Federal de 1988, que determina que a união deve elaborar e aprovar por lei o seu plano com duração de dez anos. Em nível estadual temos o Plano Estadual de Educação (PEE) e em nível municipal o Plano Municipal de Educação (PME), ambos definidos pelo PNE 2014 – 2024, conforme a Lei n.º Lei 13.005/2014, onde ficou estabelecido que estados e municípios deveriam elaborar e aprovar seus respectivos planos educacionais também com duração de dez anos. Esses planos, por sua vez, estabelecem as ações a serem realizadas pelos gestores, sendo encarados como planos de Estado.

É importante destacar que os planos educacionais devem ser elaborados com base em um planejamento, uma prática complexa e ao mesmo tempo sobrecarregada de significações, que sofre diversas intervenções nos diferentes percursos da sua materialização. Conforme Bordignon (2014) O planejamento consiste no processo de tomadas de decisões sobre a caminhada rumo ao futuro, os objetivos, os meios e processos para alcança-los, constituindo assim como um dos processos decisórios nas fases de elaboração do plano e de sua

implementação, ou seja: se constitui em processo contínuo de tomada de decisões, que começa antes e continua depois do plano.

Em junho de 2014 foi sancionado pela Lei n.º 13.005, que institui o PNE para o decênio de 2014 até 2024, constituído de 24 metas com suas respectivas estratégias. E após a elaboração e a aprovação dos planos decenais de educação no Brasil, o desafio crucial consiste na implementação destes planos, fase do ciclo das políticas públicas que não se restringe à mera execução das decisões anteriormente tomadas. Dessa maneira, apesar de envolver a execução, a implementação também implica em tomada de novas decisões, portanto, se é ao longo da implementação “[...] que as políticas ganham dinâmica, mudam, são reorientadas e renegociadas” (MARTINS, 2014 apud ARANDA; PERBONI; RODRIGUES, 2018, p.429), se faz necessário que, no decorrer do processo de implementação da política pública (e não somente na fase relativa ao seu término), monitoramento e avaliação figurem como componentes centrais.

Partindo do pressuposto defendido por Dourado (2017) de que não há uma relação simples e linear entre os processos de proposição e materialização das políticas, o monitoramento e a avaliação configuram-se como ações imprescindíveis para o êxito dos Planos de Educação, garantindo subsídios aos gestores e à sociedade civil sob o cumprimento ou não das metas e estratégias propostas e possibilitando a readequação destas caso necessário.

No Brasil, alguns elementos se mostram necessários para que de fato o que está nas leis e decretos se cumpra, no caso dos Planos de educação, mais do que simplesmente elaborar e sancionar é necessário acompanhar, monitorá-los para verificar se o que “está no papel” está sendo realizado. Sobre o monitoramento como política pública.

Na esfera do planejamento educacional, estes pressupostos foram incorporados no Artigo 5º da lei que institui o PNE (2014-2024), o referido artigo determina que a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelo Ministério da Educação (MEC); Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação (CNE) e Fórum Nacional de Educação. (BRASIL, 2014, p.44).

Após atribuir a um conjunto de distintos e importantes atores institucionais a responsabilidade pelo monitoramento e pela avaliação do plano federal, a Lei do PNE determina também que todos os entes federados deverão proceder de forma semelhante em relação aos seus respectivos planos subnacionais.

Dourado, Grossi e Furtado (2016) explicam que como decorrência do PNE, os planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios também devem ser monitorados e avaliados periodicamente, com a verificação do cumprimento dos dispositivos legais e da implementação das políticas educacionais no âmbito de cada território, contribuindo, assim, para a efetividade do PNE, que só logrará êxito se todos os planos subnacionais cumprirem com os objetivos propostos.

Assim, os planos de educação, além de prever sistemáticas de monitoramento e

avaliação dos referidos documentos, devem também definir expressamente quais serão os atores institucionais encarregados desta imperiosa tarefa. Além de estipular monitoramento contínuo e avaliações periódicas acerca da execução e do cumprimento das metas e das estratégias do PNE 2014-2024 e de seus similares em nível estadual, distrital e municipal (Art. 5º e Art. 7º, §3º), a Lei n.º 13.005/2014 definiu também as instâncias responsáveis pela realização de tal processo em âmbito federal.

Para subsidiar o processo de monitoramento e avaliação dos múltiplos planos decenais de educação, a Lei do PNE 2014-2024, além de definir como referência para a aferição da evolução das metas traçadas renomadas fontes oficiais de dados também determinou que a cada dois anos, até o final da vigência do PNE 2014-2024, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) “[...] publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas [...], com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional [...]” (Brasil, 2014. Art. 5º, §2º).

Ao estabelecer essa periodicidade bianual para a publicação de estudos de aferição do cumprimento das metas, o PNE define, assim, um referencial temporal para o monitoramento e avaliação do Plano: ao longo de sua vigência, devem ocorrer cinco ciclos de monitoramento e avaliação, antecedidos por uma linha de base com informações sobre o período anterior à publicação da Lei. (BRASIL, 2016, p. 15).

## **O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PLANOS EDUCACIONAIS**

Um dos grandes avanços do PNE foi a definição de uma estrutura e de uma estratégia ou processo de monitoramento e de avaliação dos planos (nacional, estaduais, distrital e municipais de educação). Para alcançar as metas municipais, estaduais e nacional, constantes do PNE, percebeu-se que seria preciso avançar na discussão e materialização do regime de colaboração, objetivando a construção dos planos de educação, a definição e a implantação de sistemáticas articuladas para o monitoramento e a avaliação permanente dos respectivos planos, tendo em vista corrigir rumos e buscar novas estratégias e meios para o alcance das metas estabelecidas até 2024, como prevê o art. 5º da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014).

O monitoramento e avaliação são etapas complementares e constituem-se em importantes instrumentos de gestão das políticas públicas, ao possibilitar a adoção de medidas corretivas (possíveis ajustes, alteração de rota, reorientação) durante o próprio curso da implementação da política, concorrendo decisivamente para seu aperfeiçoamento e êxito.

Os processos de monitorar e avaliar tem por intuito mensurar as ações governamentais e produzir informações que amparem a gestão das políticas públicas, porém diferem sob vários aspectos. Para Malcomes (2012) o monitoramento configura-se em um processo contínuo que busca produzir informações com grande celeridade, para subsidiar as decisões sobre a condução das políticas, programas e projetos. Enquanto que “a avaliação é um exame realizado em profundidade, que produz informações complexas e poderá ou não ser usada na tomada de decisões” (MALCOMES, 2012, p.15).

No campo educacional é comum diferenciarmos os processos de monitoramento e avaliação, considerando-os como algo que devem ser feitos separadamente, mas, para

efetivação desses mecanismos é necessário “a implementação de medidas capazes de conjugar os esforços de todos os envolvidos [...] a fim de montar uma engrenagem eficiente na constatação dos rumos da política educacional edificada na forma da lei do PNE”. (DOURADO, GROSSI JUNIOR E FURTADO, 2016, p.458).

É possível compreender que tanto o monitoramento quanto a avaliação dos planos podem ser entendidos como o conjunto de atividades que englobam a produção, o registro, o acompanhamento e análise crítica de informações geradas na gestão de políticas públicas através de suas ações, seus programas, produtos e serviços agentes com a finalidade de subsidiar tanto a tomada de decisão quanto aos esforços necessários para aprimoramento da ação pública (MALCONES, 2012).

Sousa (2013) explica que o monitoramento é um conjunto de atividades inerentes ao ciclo de gerenciamento da produção das políticas públicas, voltadas à sistematização da informação acerca dos aspectos considerados críticos para sucesso dos programas. Compreendendo o monitoramento dessa maneira, pode-se considerar como uma avaliação em processo que consente o acompanhamento da política de modo a perceber progressos e efemeridades de sua efetivação, auxiliando o poder público com informações que permitam ajustes e revisões a serem postos no decorrer do processo de implementação de uma política.

Rua (2013) pontua que se a finalidade da avaliação for o aperfeiçoamento de uma política pública, programa ou projeto, a modalidade “formativa”, a seguir conceituada, deverá ser adotada. A avaliação formativa, também conhecida como “retroalimentadora”, tem por função proporcionar informações úteis à equipe gestora da política pública, do programa ou do projeto, com o propósito de aperfeiçoá-los durante o ciclo de execução; ou aos planejadores, com vistas a poderem realizar a atualização contínua dos programas ou projetos, de sorte a maximizar seus objetivos.

Por outro lado, se a avaliação tiver por escopo a prestação de contas, a responsabilização ou as decisões concernentes à continuidade/descontinuidade da política pública, do programa ou do projeto, a “somativa” se apresenta como o tipo mais indicado. Rua (2013) explica que a avaliação somativa tem por função subsidiar decisões finais sobre a continuidade ou não de um programa ou um projeto associado à determinada política pública, como redimensionamento do público-alvo, mitigação de efeitos colaterais, etc.

No caso específico dos planos decenais de educação, a complexidade da implementação de longo prazo demanda, portanto, um processo em que:

O monitoramento se torne um ato contínuo de observação pelo qual são tornadas públicas as informações a respeito do progresso que vai sendo feito para o alcance das metas definidas. A avaliação seja entendida como o ato periódico de dar valor aos resultados alcançados até aquele momento, às ações que estejam em andamento e àquelas que não tenham sido realizadas, para determinar até que ponto os objetivos estão sendo atingidos e para orientar a tomada de decisões. (BRASIL, 2016a, p. 6, grifos nossos).

Ao reportar-se à trajetória histórica dos planos de educação no Brasil, Bordignon (2014) destaca como um dos fatores decisivos para o abandono ou para a pouca efetividade dos mesmos a ausência quase total de processos de acompanhamento e avaliação, duas etapas distintas e complementares de um processo único, monitoramento e avaliação são, portanto,

indissociáveis e indispensáveis à materialização dos múltiplos planos educacionais atualmente vigentes no Brasil.

Compreende-se então, que monitorar e avaliar são etapas que se articulam mutuamente durante o processo de implementação de um plano de educação, pois como explicam Dourado; Grossi e Furtado (2016) não é possível o monitoramento sem que, periodicamente, ocorram avaliações. De igual forma, não convém avaliar sem que haja informações obtidas a partir do monitoramento contínuo do que foi proposto por meio de indicadores adequados.

## **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

É notório que é a avaliação e o monitoramento que nos permitem analisar as ações realizadas pelos Sistemas Educacionais e perceber se de fato as Políticas Públicas estão sendo implementadas e mais do que isso, como o processo de implementação está acontecendo.

O processo de monitoramento contínuo e avaliação periódica proporciona ajustes em seus planos, melhorando a qualidade técnica dos diagnósticos e qualificando anualmente o acompanhamento da execução de suas metas e estratégias. Neste sentido, o estudo revelou um importante direcionamento que confirma a importância da avaliação e do monitoramento dos Planos Educacionais para o planejamento e gestão educacional.

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

Reforçamos ainda a relevância dos Planos de Educação com força de lei para a construção de um sistema articulado de ensino que dialogue com as demandas nacionais e regionais e a importante função do PME como uma ferramenta de gestão e como instrumento auxiliar no planejamento.

Por fim, afirmamos que as práticas dos processos de monitoramento e avaliação devem passar a integrar as operações cotidianas influenciando nos processos de gestão das políticas públicas em especial da educação, e norteando o conjunto de responsabilidades inerentes às suas práticas.

## **REFERÊNCIAS**

- AMORIM, M. D. ; SCAFF, E. A. S. O planejamento como instrumento de gestão da educação básica: tendências das políticas atuais. In: Antonio Bosco de Lima; Dirce Nei Teixeira de Freitas. (Org.). **Políticas sociais e educacionais: cenários e gestão**. 1ed.Uberlandia, MG: EDUFU, 2013, v. 1, p. 247-266. Disponível em: [https://www.academia.edu/4033213/O\\_PLANEJAMENTO\\_COMO\\_INSTRUMENTO\\_DE\\_GI](https://www.academia.edu/4033213/O_PLANEJAMENTO_COMO_INSTRUMENTO_DE_GI)  
Acesso em: 03/05/2022
- AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- BORDIGNON, G. (2014). Planos de governo e políticas de estado: muitos planos, pouco

planejamento. In D. B. Souza, & A. M. Martins (Orgs.), **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas** (pp. 29-53). São Paulo: Loyola.

BRASIL. Lei federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e da outras providências**. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 7 de ago. 2014. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 12/08/2021

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais. In: **REVISTA PEDAGÓGICA** | V.18, N.39, SET./DEZ.

2016.127. Disponível em: [http://old.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-](http://old.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302010000300003&script=sci_abstract)

[73302010000300003&script=sci\\_abstract](http://old.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302010000300003&script=sci_abstract) Acesso em: 20/06/2022

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas De Democratização Da Gestão educacional no Brasil: experiência e expectativa com o novo Plano nacional De educação de uma política.

**Educação & sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JUNIOR, Geraldo; FURTADO, Roberval Ângelo.

**Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições** RBPAE - v.

32, n. 2, p. 449 - 461 mai./ago. 2016. Disponível em: Acesso em: 03/11/2020

MALCOMES, Irma Carina Brum. **Monitoramento e avaliação de políticas públicas de saúde no município de Eldorado do Sul**. 2012. Monografia. (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: Acesso em:

03/11/2020

RUA, Maria das Graças. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teoria**. Brasília:

IGEPP, 2013. Disponível em: Acesso em: 15/06/2022

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos de; ARANDA, Flávia

Paula Nogueira. **Planejamento educacional e poder local na elaboração dos planos**

**municipais de educação**. Quaestio, Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 133-147, abr. 2018.

Disponível em: Acesso em: 08/04/2022

SOUZA, Donaldo Bello de. **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.