

## Sobra monitoramento, falta avaliação: metas e estratégias de um plano estadual de educação

---

CÁSSIA FERRI<sup>1</sup>

<http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v14i44.3798>

### Resumo

Os planos nacional, estadual e municipais de educação ocuparam a agenda da área da educação entre 2009 e 2015. Este artigo propõe reflexões sobre o monitoramento e avaliação das metas e estratégias das políticas curriculares e avaliativas, que estão expressos nos dois relatórios de monitoramento, publicados respectivamente em maio de 2018 e agosto de 2020, do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina 2015-2024 (PEE-SC) aprovado pela Lei nº 16.794, de 14 de dezembro de 2015. Trata-se de uma pesquisa com dados públicos e oficiais que receberam tratamento orientado pela análise documental, utilizando-se dados quantitativos para fornecer subsídios às análises qualitativas. O descompasso evidente entre o volume de dados gerados pelo monitoramento e as tomadas de decisões advindas das avaliações destes dados possibilita afirmar que os planos estadual e nacional respondem mais as exigências formais do que orientam ações concretas.

**Palavras-chave:** Avaliação; Monitoramento de políticas públicas; Políticas educacionais; Plano Estadual de Educação.

Submetido em: 11/01/2022

Aprovado em: 20/09/2022

---

<sup>1</sup> Universidade Regional de Blumenau (FURB), Blumenau (SC), Brasil; <http://orcid.org/0000-0003-2774-9655>; e-mail: [ferricassia67@gmail.com](mailto:ferricassia67@gmail.com).

## Too much monitoring, not enough evaluation: goals and strategies of a state education plan

### **Abstract**

The national, state and municipal education plans were on the education agenda between 2009 and 2015. This article proposes reflections on the monitoring and evaluation of the goals and strategies of curricular and evaluative policies, which are expressed in the two monitoring reports, published respectively in May 2018 and August 2020, of the Santa Catarina State Education Plan 2015-2024 (PEE-SC) approved by Law No. 16,794 of December 14, 2015. This is a survey with public and official data that received treatment guided by document analysis, using quantitative data to provide subsidies for qualitative analyses. The evident mismatch between the volume of data generated by the monitoring and the decision-making resulting from the evaluation of these data makes it possible to affirm that the state and national plans respond more to formal requirements than to guide concrete actions.

**Keywords:** Evaluation; Monitoring of public policies; Educational policies; State Education Plan.

## Demasiado seguimiento, insuficiente evaluación: metas y estrategias de un plan estadual de educación

### **Resumen**

Los planes educativos nacionales, estatales y municipales estuvieron en la agenda educativa entre 2009 y 2015. Este artículo propone reflexiones sobre el seguimiento y evaluación de las metas y estrategias de las políticas curriculares y evaluativas, que se expresan en los dos informes de seguimiento, publicados respectivamente en mayo de 2018 y agosto de 2020, del Plan de Educación del Estado de Santa Catarina 2015-2024 (PEE-SC) aprobado por la Ley nº 16.794 de 14 de diciembre de 2015. Se trata de una encuesta con datos públicos y oficiales que recibió un tratamiento orientado por el análisis de documentos, usar datos cuantitativos para proporcionar subsidios para análisis cualitativos. El evidente desajuste entre el volumen de datos generados por el monitoreo y la toma de decisiones resultante de la evaluación de estos datos permite afirmar que los planes estatales y nacionales responden más a requerimientos formales que a orientar acciones concretas.

**Palabras clave:** Evaluación; Seguimiento de políticas públicas; Políticas educativas; Plan Estadual de Educación.

## Introdução

Para Hargreaves e Fink (2007, p.11) “Mudança em educação é fácil de se propor, difícil de se implementar e extraordinariamente mais difícil de se sustentar”. Esta ideia soa absurdamente verdadeira, especialmente quando observamos a elaboração e implementação de políticas públicas de educação no Brasil. Neste texto, refletiremos sobre isso, especificando para o contexto de implementação do plano estadual de educação vigente no Estado de Santa Catarina.

Aprovados, respectivamente em 2014 e 2015 para um período de 10 anos, o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (PEE-SC) foram propostos com o objetivo de garantir aos cidadãos o direito à educação expresso pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9394), promulgada em 20 de dezembro de 1996.

Após muitas discussões e controvérsias em âmbito nacional, com o envolvimento de muitos profissionais e entidades relacionadas a área da educação, o PNE 2014-2024 estabeleceu 20 metas estruturantes, que objetivam a garantia do direito à educação básica com qualidade (metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11); à redução das desigualdades e à valorização da diversidade (metas 4 e 8); a valorização dos profissionais da educação (Metas 15, 16,17 e 18); a qualidade do ensino superior (Metas 12, 13 e 14), e a gestão democrática e o financiamento (Metas 19 e 20). Cada uma destas metas subdivide-se em estratégias e apresenta prazos para seu alcance.

O Estado de Santa Catarina, e igualmente todos os seus municípios, em decorrência da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, também estabeleceram seus planos estaduais e municipais de educação. O PEE-SC foi aprovado pela Lei nº 16.794, de 14 de dezembro de 2015, para o decênio 2015-2024, com 19 metas, sendo 11 metas dedicadas à Educação Básica, 3 metas voltadas ao Ensino Superior, 3 metas que se dedicam à formação e valorização dos profissionais da educação, 1 meta que destaca a gestão democrática e, por fim, 1 meta dedicada ao financiamento da educação. Para as 19 metas do PEE-SC foram definidas 312 estratégias. Importante, também, salientar que os 295 municípios têm Planos Municipais de Educação aprovados e, em sua maioria, estes planos têm cerca de 20 metas e, em média, 300 estratégias (COMISSÃO ESTADUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO, 2020).

As normativas que aprovaram os planos de educação incluíram em seus textos a necessidade de monitoramento destas metas e estratégias para aferir resultados confiáveis, possibilitando a definição e alinhamento de políticas públicas. Esta decisão foi respaldada pelos legisladores e expressa no Art.5º da Lei nº 13.005/2014 que estabelece que as metas previstas no PNE “[...] serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas”. Da mesma forma, o PEE-SC prevê, em seu artigo 5º, que “O Estado, em regime de colaboração com os Municípios e a sociedade civil, procederá ao acompanhamento da execução do PEE e às avaliações periódicas realizadas a cada 2 (dois) anos [...]”.

Com o intuito de meta-avaliar esse processo, este estudo objetivou analisar os dados de monitoramento e as ações decorrentes da avaliação destes, identificando estes movimentos especificamente nas metas e estratégias relativas a currículo e avaliação presentes no PEE 2015- 2024 do Estado de Santa Catarina. Desta forma, além de um panorama geral, especificaremos as ações desenvolvidas em torno da meta 2, que trata do ensino fundamental, meta 3 referente ao ensino médio e a meta 7 relacionada à avaliação e aprendizagem na idade certa.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, utilizamos procedimentos de análise documental, a partir dos aportes de Cellard (2008) e da compreensão de que os relatórios de monitoramento dos planos nacional e estadual de educação nos permitem extrair informações e elaborar sínteses a partir dos objetivos definidos pelo estudo. Nesta perspectiva, utilizamos, como fonte primária, dois documentos públicos, quais sejam, o Relatório de avaliação do Plano Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina, publicado em maio de 2018 e o 2º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina, elaborado pela Comissão Estadual de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação – CEMAPEESC, publicado em agosto de 2020.

Por utilizar como fonte de dados informações já publicadas, utilizou-se os pressupostos definidos por Laville e Dione (1999) para uma pesquisa classificada como “pesquisa com dados existentes”. Por tratar-se de pesquisa em material bibliográfico, os dados qualitativos dos documentos receberam tratamento orientado pela análise documental conforme proposta por Cellard (2008). Desta forma, desenvolveu-se uma etapa de análise preliminar na qual foram considerados o contexto nos quais foram produzidos os documentos, seus autores, autenticidade e

confiabilidade. Ou seja, pela análise do contexto foi possível identificar a conjuntura socioeconômica e política e, também, as pessoas e instituições representadas no grupo responsável pela produção dos documentos em tela.

Uma segunda etapa hermenêutica possibilitou examinar a lógica interna, argumentos chaves e delimitar adequadamente o sentido das palavras e dos conceitos utilizados. Organizados os conceitos chaves e tratados os dados estatísticos, por meio do *software* de análise estatística STATISTICA versão 12.0., procedeu-se a análise do alcance das metas e estratégias propostas pelo PEE-SC.

Por fim, após a organização dos dados levantados no processo de diversas leituras e releituras, as categorias previamente determinadas pelos objetivos específicos do estudo foram novamente examinadas, resultando nas conclusões do estudo.

Para complementar as informações, outros textos como fontes secundárias foram utilizados para subsidiar a produção de dados. Neste rol, fizemos uso, especificamente, do Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação 2020, elaborado pelo INEP e publicado em agosto de 2020. Os relatórios anteriores, publicados pelo INEP em 2018 e 2016, além de informações e documentos referentes a temática encontradas nos *sites* da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME e Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED também subsidiaram a produção de dados.

Importante ressaltar que a pandemia da COVID-19 desmobilizou os movimentos de implementação da BNCC na educação infantil e ensino fundamental. Nesse sentido, nas diversas fontes de informação oficiais, especialmente as secretarias estaduais e municipais de educação, durante o ano de 2020, não foram encontrados dados atualizados sobre a questão.

Para o desenvolvimento dos argumentos deste texto, fizemos um percurso trazendo os dados de monitoramento das metas e estratégias do PEE-SC e, na sequência, reflexões sobre o fato do monitoramento, por força de lei, estar sendo realizado, mas seus resultados não se consolidam em avaliações que permitiriam a proposição de ações efetivas. Os resultados demonstram que dois terços das metas e estratégias definidas no PEE-SC não alcançaram êxito.

### **Metas e estratégias relacionadas a currículo e avaliação: o que revelam os dados**

Para analisar dados que demonstrem o alcance das metas e estratégias definidas no PNE e no PEE-SC, no que diz respeito a políticas curriculares e de avaliação, objetivo específico deste estudo, utilizamos como fontes de dados os dois documentos que monitoram o PEE-SC, publicados pela Comissão Estadual de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação – CEMAPEESC, respectivamente em maio de 2018 e agosto de 2020. Para a apresentação dos dados, consideraremos os de Santa Catarina em primeiro plano e, quando possível, faremos o comparativo com os dados do Brasil, utilizando-nos de fontes secundárias mencionadas.

Para os propósitos deste estudo, analisamos, na sequência, as metas que se articulam com políticas curriculares e, nas quais, são definidas estratégias voltadas à elaboração e implementação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, ou seja, as Metas 2 e 3, e em relação às políticas avaliativas, trataremos, especificamente, da meta 7 (Apêndice A).

#### **Meta 2 e estratégia 2.1 do PEE-SC 2015-2024**

Pode-se observar, no quadro 1, referente à Meta 2, que Santa Catarina mantém um percentual de 98% de acesso ao ensino fundamental pela população de 6 a 14 anos. Embora não tenha alcançado a meta definida em 100%, os índices podem ser considerados positivos para o percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta ou que já concluiu o ensino fundamental. No entanto, para o indicador de pessoas com 16 anos que concluíram o ensino fundamental, estamos com mais de 10 pontos percentuais longe da meta estipulada para 2024, que é de 95% desta população.

Quando comparados os resultados catarinenses aos do país, o Estado de Santa Catarina se iguala aos níveis nacionais e aos regionais, sem grandes variações. Dados do relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE 2014-2024 (2020) apontam que evoluímos o atendimento à população de 6 a 14 anos de 97%, em 2013, para 98,1%, em 2019. No entanto, ainda há, aproximadamente, 505 mil crianças não atendidas pelo ensino fundamental.

Quadro 1 - Meta 2 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 de idade e garantir que, pelo menos, 95% (noventa e cinco por cento) dos estudantes conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste Plano.												
<b>Prazo da Meta: 2016</b>												
<b>INDICADORES DA META</b>												
<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).								Prazo: 2016		Alcançou indicador? Não		
ANO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Meta prevista</b>			100%									
Meta executada – INEP/MEC	98,0%	98,4%	98,2%	98,6%	98,5%							
<b>INDICADOR 2B:</b> Percentual de pessoas de 16 com pelo menos o Ensino Fundamental concluído.								Prazo: 2024		Alcançou indicador? Não		
ANO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Meta prevista</b>											95,0%	
Meta executada – INEP/MEC	89,7%	89,3%	86,2%	82,7%	84,3%							
<b>Legenda:</b> <span style="background-color: #92d050; display: inline-block; width: 15px; height: 10px; vertical-align: middle;"></span> = Projeção de alcance <span style="background-color: #ff0000; display: inline-block; width: 15px; height: 10px; vertical-align: middle;"></span> = Projeção de não alcance												

Fonte: COMISSÃO ESTADUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (2020).

Comparados os dados entre os relatórios de monitoramento, é possível inferir que, apesar do alerta dado no primeiro relatório, expresso na necessidade de “investimentos e políticas públicas assertivas” (COMISSÃO ESTADUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO, 2018), o indicador 2A ampliou em 0,3% e o 2B regrediu em 1,9 pontos percentuais.

Para examinar os dados existentes referentes a estratégia 2.1 que trata da implantação da BNCC, especialmente na Rede Estadual e Redes Municipais de Educação, outro dos objetivos específicos deste estudo, utilizamos como fontes de dados os informativos publicados nos sites da UNCM, UNDIME e Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina - SED-SC.

De acordo com levantamento conjunto realizado pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (2020, p. 9),

Até maio de 2020, 3.003 municípios (54% dos municípios brasileiros) haviam regulamentado currículos alinhados à BNCC. Até a mesma data, 1.515 municípios (27% dos municípios) estavam com o processo de regulamentação de seus currículos alinhados à BNCC em andamento. 381 municípios não haviam iniciado o processo de adequação curricular e 671 não forneceram informações sobre o processo de regulamentação municipal. Dentre os 3.003 que regulamentaram seus currículos, 1.108 (37%) têm sistema próprio. Dentre os 1.896 que estão com o processo em andamento ou não iniciaram, 1.139 (60%) têm sistema próprio. Além disso, dentre os 3.003 municípios com currículos regulamentados, 2.462 (82%) estão vinculados ou adotaram integralmente o currículo elaborado em colaboração; 492 (17%) adotaram parcialmente o currículo elaborado em colaboração, fazendo adaptações; e 49 (1%)

escolheram um currículo próprio sem considerar o currículo elaborado em regime de colaboração.

Em Santa Catarina, de acordo com o mesmo levantamento, com dados de maio de 2020, do total de 295 municípios, 172 (58%) haviam homologado o Currículo Base da Educação Infantil e do Ensino Fundamental do Território Catarinense, documento curricular referência do Estado. Além destes, 63 (21%) também homologaram o documento estadual com alguma adaptação e apenas 5 (2%) municípios homologaram documentos próprios sem utilizar o documento estadual. Apenas um município informou estar em andamento com o processo de homologação de seus currículos e outros 53 (18%) não deram informações sobre a questão.

Na comparação com os dados do país, os catarinenses indicam maior adesão ao documento de referência curricular estadual elaborado em regime de colaboração.

Considerados estes dados em conjunto, é possível aferir que a maior parte dos estudantes de 6 a 14 anos, do Estado de Santa Catarina, que frequenta o ensino fundamental, têm à sua disposição um currículo alinhado à BNCC. No entanto, dado o contexto da Pandemia ocasionada pela COVID-19, que, entre outras consequências, desarticulou boa parte do processo de implementação dos currículos recém-aprovados, não é possível afirmar a efetividade desta estratégia prevista nos planos nacional e estadual de educação.

Faz-se necessário salientar que o primeiro relatório do monitoramento do PEE-SC (2018) fazia referência as estratégias, indicando a necessidade de busca de maiores informações junto às equipes técnicas da SED e outros órgãos responsáveis pelo acompanhamento do PEE-SC. Estas referências foram suprimidas no segundo relatório de monitoramento e não há justificativa expressa no texto para tal fato.

### **Meta 3 e estratégia 3.2 do PEE-SC 2015-2024**

Na meta 3, referente ao Ensino Médio, os dados apontam maior dificuldade no alcance dos objetivos. A universalização prevista para 2016 não ocorreu e o percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequenta e concluiu a educação básica não passou dos 94,5%. No entanto, observada a chamada idade certa para esta etapa da educação básica, conclui-se que apenas 79,4% da população de 15 a 17 anos tem matrícula no ensino médio.

Quadro 2 - Meta 3 Ensino Médio

<b>Meta 3:</b> Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos de idade e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 90% (noventa por cento).												
<b>Prazo da Meta: 2016</b>												
<b>INDICADORES DA META</b>												
<b>INDICADOR 3A:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica.									Prazo: 2016		Alcançou ind.? Não	
ANO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Meta prevista</b>			100%									
Meta executada – INEP/MEC	89,4%	89,5%	90,8%	93,1%	94,5%							
<b>INDICADOR 3B:</b> Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o ensino médio ou havia concluído a educação básica.									Prazo: 2024		Alcançou indicador? Não	
ANO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Meta prevista</b>											90,0%	
Meta executada – INEP/MEC	79,7%	76,4%	76,0%	76,5%	79,4%							
<b>Legenda:</b>	= Projeção de alcance						= Projeção de não alcance					

Fonte: COMISSÃO ESTADUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (2020).

Novamente, pode-se observar que os dados catarinenses refletem os dados do país. Embora o Estado catarinense apresente poucos pontos percentuais acima dos dados nacionais (de 79,4% em SC para 73,1% no Brasil), é preciso refletir que aproximadamente 25% dos jovens brasileiros de 15 a 17 anos não frequenta a escola ou não tem concluído o ensino médio. Em Santa Catarina esse percentual é de 20,6%.

Comparados os relatórios de monitoramento, observa-se que, na Meta 3, o indicador 3A teve crescimento de 3,7 pontos percentuais e o indicador 3B de 3,4%. Não há nos relatórios menção sobre as razões desse crescimento e, portanto, esvazia-se, também o desafio lançando no primeiro relatório em relação a dificuldade do cumprimento desta meta.

Em relação à estratégia 3.2, que trata da implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio, as informações disponíveis na página da SED-SC dão conta do processo de elaboração do Currículo do Território Catarinense para o Ensino Médio, cujo documento foi entregue para análise e homologação do Conselho Estadual de Educação (CEE-SC), em dezembro de 2020.

Os movimentos de elaboração dos currículos estaduais vêm sendo coordenados pela Frente Currículo e Novo Ensino Médio do CONSED. Dados da Gerência de Ensino Médio da Secretaria de Estado da Educação indicam que o processo de implementação do Currículo do Território Catarinense para o Ensino Médio iniciou no último trimestre de 2018. Paralelamente, a SED lançou um projeto piloto com 120 (cento e vinte) escolas vinculadas à rede estadual de Ensino, para dar início ao processo de implementação do chamado “Novo Ensino Médio”,

organização curricular que foi normatizada pela Lei 13.415/17 e pelas novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio – DCNEM, em outubro de 2018.

De junho de 2019 a novembro de 2020, profissionais efetivos na rede estadual de educação, de diferentes áreas do conhecimento, com o apoio de especialistas das universidades federais e comunitárias do Estado, elaboraram versões do texto que, além de consultas públicas, sofreram diversas reelaborações até o texto final, encaminhado ao CEE-SC.

Efetivamente, portanto, pode-se considerar que a estratégia 3.2 tem sido levada a efeito pelos órgãos governamentais da área da educação. No entanto, professores e estudantes do ensino médio catarinense, com exceção dos que fazem parte do projeto piloto desenvolvido pela SED-SC, ainda não é possível avaliar o impacto das mudanças curriculares.

### Meta 7 e estratégia 7.1 do PEE-SC 2015-2024

Quando se trata de observar a meta 7, os resultados do IDEB – Indicador de Desempenho da Educação Básica - são diferentes para as etapas da educação básica (Figura 3). As metas propostas foram alcançadas pelos anos iniciais do ensino fundamental. No entanto, para os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio os dados ainda preocupam significativamente.

Para o cálculo do IDEB, os dados de desempenho são os resultados das médias do SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica, padronizados em indicadores de 0 a 10, e os de rendimento são as médias das taxas de aprovação do ciclo avaliado, que são obtidas por meio dos dados do Censo Escolar.

Quadro 3 - Meta 7 Aprendizado adequado na idade certa

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 estaduais no IDEB:							
IDEB	2015	2017	2019	2021	2023	2025	
Anos iniciais do ensino fundamental	5,8	6,0	6,3	6,5			
Anos finais do ensino fundamental	5,5	5,7	6,0	6,2			
Ensino Médio	4,7	5,2	5,4	5,6			
<b>Prazo da Meta: 2021</b>							
INDICADORES DA META							
INDICADOR 7A: Média do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental.				Prazo: 2021	Alcançou indicador? Sim		
	ANO	2015	2017	2019	2021	2023	2025
<b>Meta prevista</b>		5,8	6,0	6,3	6,5		
Meta executada – INEP/MEC		6,3	6,5				
INDICADOR 7B: Média do Ideb nos anos finais do ensino fundamental.				Prazo: 2021	Alcançou ind.? Não		
	ANO	2015	2017	2019	2021	2023	2025
<b>Meta prevista</b>		5,5	5,7	6	6,2		
Meta executada – INEP/MEC		5,1	5,2				
INDICADOR 7C: Média do Ideb no ensino médio.				Prazo: 2021	Alcançou ind.? Não		
	ANO	2015	2017	2019	2021	2023	2025
<b>Meta prevista</b>		4,7	5,2	5,4	5,6		
Meta executada – INEP/MEC		3,8	4,1				
<b>Legenda:</b> <span style="background-color: #90EE90; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 15px; height: 10px;"></span> = Projeção de alcance <span style="background-color: #FF0000; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 15px; height: 10px;"></span> = Projeção de não alcance							

Fonte: COMISSÃO ESTADUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (2020).

Analisados os dados do IDEB 2019, divulgados pelo Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, órgão do Ministério da Educação – INEP/MEC, em setembro de 2020, é possível afirmar que o Estado de Santa Catarina obteve resultados significativos quando comparados com os demais estados da federação.

Como os dados do IDEB 2019 foram divulgados pelo INEP/MEC após a publicação do segundo relatório de monitoramento do PEE-SC, os dados deste ano ainda não constavam do quadro referenciado acima. Atualizando o quadro, teríamos, nos anos iniciais do ensino fundamental, o resultado de 2019 igual ao de 2017, ou seja, de 6,5. Mesmo sem demonstrar crescimento de um resultado para outro, este índice é superior à meta prevista, que era de 6,3 e igual a meta para 2021. Para os anos finais do ensino fundamental, tivemos uma pequena redução, qual seja, do índice obtido em 2017, de 5,2, para 5,1, obtido na edição de 2019. Nesta etapa do ensino fundamental, estamos longe das metas previstas, que eram de 6 em 2019 e 6,2 em 2021. O Ensino Médio é a etapa com mais dificuldades de alcance das metas previstas. O desempenho de 2019 demonstra estabilidade em relação ao de 2017, subindo de 4,1 para 4,2. A fragilidade é ainda maior quando comparada com as metas previstas, que eram de 5,4 para 2019 e 5,6 para 2021.

No cenário nacional, no entanto, Santa Catarina figura como um Estado com bons resultados. Nos anos iniciais do ensino fundamental, o Estado obteve o segundo lugar no *ranking* do país, sendo o terceiro nos resultados de desempenho e o quinto nos de rendimento. Já em relação aos anos finais do ensino fundamental, o segundo lugar geral no *ranking* nacional foi composto por um primeiro lugar nos dados de desempenho e um sexto nos de rendimento. O ensino médio, no entanto, demonstra, claramente, uma linha de descontinuidade em relação ao percurso formativo dos estudantes catarinenses: Santa Catarina ocupou o nono lugar no conjunto do país, sendo o nono nos resultados de desempenho e o décimo segundo nos de rendimento.

A decomposição destes dados remete para reflexões específicas. Dois sinais de alerta se acendem: o primeiro diz respeito ao desempenho dos estudantes, aferido por meio da Prova Brasil, o conhecimento em Língua Portuguesa e Matemática não pode ser considerado satisfatório e indica que há muito que se observar e trabalhar nos projetos pedagógicos e curriculares das escolas de Educação Básica. O segundo revela informações constrangedoras em relação à

reprovação e evasão escolar. No quesito sucesso das aprendizagens ainda há muito a ser feito.

Salientamos que a meta 7 do PEE-SC tem 44 estratégias. Muitas delas se referem a programas de atendimento a populações específicas como, por exemplo, indígenas, quilombolas e do campo. Ainda se pode constatar que estratégias relacionadas a processos de autoavaliação e redimensionamento de indicadores de avaliação institucional foram descontinuadas ou estão silenciadas.

### **Monitoramento e avaliação: muitos dados, pouca efetividade**

Entendemos por monitorar o acompanhamento do cumprimento das metas e estratégias com dados e informações capazes de demonstrar o alcance do que foi proposto. No entanto, é preciso que estes dados e informações sejam efetivamente avaliados para que possam subsidiar o alinhamento das ações e decisões durante o processo. Nesse sentido,

[...] entende-se que monitorar e avaliar tornam-se partes constantes de um único processo, ou seja, etapas distintas e complementares que não se realizam isoladamente. Por essa ótica, a avaliação compreende o monitoramento como parte constitutiva e constituinte. (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 456).

Partimos, portanto, do pressuposto de que os Planos de Educação (nacional ou estadual) constituem-se em documentos orientadores para as políticas educativas e, desta forma, poderiam possibilitar a elaboração e consecução de estratégias e ações que efetivassem o direito de todos à educação pública e de qualidade. Obviamente, a materialização destas ações, no âmbito do Estado, também é mediada pelo contexto social mais amplo.

É fundamental destacar que o PNE, se entendido como eixo das políticas educacionais, pode representar um avanço para a educação básica e superior, a despeito de alguns limites, tensões e ambiguidades do texto aprovado. Por outro lado, é também fundamental considerar que a discussão e a materialização das políticas, bem como a gestão da educação – especialmente do Plano Nacional de Educação entendido como seu 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 gestão, a avaliação e o financiamento, a qualidade e as concepções político-pedagógicas norteadoras, entre outros. (DOURADO, 2017, p. 26).

No entanto, como muitas das políticas públicas educacionais, os Planos de Educação sofrem, historicamente, por terem processos malsucedidos de implantação e avaliação. Há um ciclo de avanços e retrocessos por serem tratadas como políticas de governo e não de Estado. Neste movimento, perde-se conteúdos, investimentos, formação de pessoas, entre outros desgastes. Santos e Amaral (2020) refletindo sobre o percurso histórico dos planos nacionais de educação concluem que

Ao observar os debates na historiografia educacional brasileira em torno de um Plano Nacional de Educação, fica evidente que todo esse processo é marcado, em grande medida, pelo caráter tardio das discussões sobre proposição e materialização dos planos nacionais, revelando, de alguma forma, os diversos fenômenos que, combinados, representaram os determinantes da continuidade na descontinuidade em torno dos debates sobre o PNE. (SANTOS; AMARAL, 2020, p. 434).

Durante a CONAE 2010, inúmeras avaliações do PNE 2001-2010 foram realizadas e criou-se a expectativa de que o PNE em construção teria rumos diferentes do seu antecessor. Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016, p. 455) corroboram essa afirmação indicando que, após a aprovação do PNE 2014-2024 "[...] tornou-se imperiosa uma tarefa extremamente importante e necessária, qual seja, o monitoramento contínuo e as avaliações periódicas das metas, estratégias e demais dispositivos constantes desse documento".

Em Santa Catarina ocorreu movimento análogo ao nacional. Acompanhando a dinâmica do país, o Estado realiza os seminários preparatórios para a CONAE 2010, institui o Fórum Estadual de Educação (FEE) em 2011, e se prepara para a elaboração de um novo Plano Estadual de Educação. Este processo culmina com a promulgação da Lei nº 16.794 de 14 de dezembro de 2015, que aprovou o PEE-SC para o decênio 2015-2024, um ano após a aprovação do PNE 2014-2024, em junho de 2014.

Com os municípios realizando os mesmos movimentos, a perspectiva era a de que o monitoramento e a avaliação dos planos de educação possibilitassem reunir informações, dados e reflexões que se tornassem elementos imprescindíveis à tomada de decisão dos gestores, corrigissem desvios de percursos e ampliassem a participação da sociedade em geral e dos educadores em específico.

Como e quando monitorar? Quando avaliar? Qual a diferença entre monitorar e avaliar? Quem são os responsáveis? Qual a periodicidade para monitorar? E para avaliar? Essas e tantas outras indagações surgem quando da necessidade de efetivar e se dar consecução ao processo de monitoramento e avaliação. Partes dessas questões foram equacionadas nos planos decenais ao se definirem prazos, metas intermediárias, os responsáveis pelo monitoramento e avaliação, dentre outros. O esforço seguinte é criar condições para que o processo de implementação, monitoramento e avaliação dos planos efetivamente ocorra. (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 457).

É nesse contexto que a Comissão Estadual de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina – CEMAPEESC, composta por representantes de diversos órgãos<sup>II</sup> da área, foi instituída pelo Decreto Estadual nº 1.120, de 12 de abril de 2017, com a responsabilidade de monitorar e avaliar as metas e estratégias do PEE-SC. Outros órgãos também produzem relatórios parciais de monitoramento das metas do PEE-SC como, por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado<sup>III</sup>.

O que se depreende da análise geral dos dois relatórios de monitoramento do PEE-SC é de que este ocorre sem avaliações efetivas. Melhor dizendo, as metas vêm sendo monitoradas. No entanto, não há indícios de que estes dados estejam efetivamente sendo avaliados pelos órgãos responsáveis pela educação no âmbito do Estado. Prova disso é que passados 5 anos da aprovação do PEE-SC, um balanço geral do 2º relatório de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina 2020, demonstra que, dos 45 indicadores avaliados, referentes as 19 metas previstas, apenas 6 (seis) alcançaram seus intentos, ou seja, 13,33% do total. Noutra perspectiva, dos 39 (trinta e nove) indicadores restantes, somente 12 (doze) têm projeção de alcance no prazo previsto pela meta. Ou seja, pelas análises apontadas no relatório, transcorrido metade do período previsto para implementação do PEE-SC, alcançamos menos de 15% de seus objetivos. E nas previsões otimistas, chegaremos ao final do decênio (2024) com pouco mais de 26% das metas alcançadas.

---

<sup>II</sup> Órgãos com representação na Comissão Estadual de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação: Fórum Estadual de Educação (FEE-SC), Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), Secretaria de Estado da Educação (SED), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Conselho Estadual de Educação (CEE-SC), Conselhos Municipais de Educação (CME).

<sup>III</sup> Maiores informações podem ser consultadas no site: <https://servicos.tce.sc.gov.br/tceeducacao/#acompanhamento>

No panorama nacional, é evidente na condução das políticas educacionais, a secundarização do PNE 2014-2021 e os dados do Relatório do 3º ciclo de monitoramento revelam a não efetivação da agenda da universalização da educação básica (metas 1,2 e 3). No que tange a meta 7, continuam sendo consolidados os mecanismos de avaliação de larga escala, centradas no produto em detrimento dos processos. De modo geral, quando se observa o conjunto geral, temos poucas chances de nos aproximarmos do cumprimento de mais do que 10% das metas previstas.

### **Considerações**

O monitoramento de políticas públicas é um movimento que vem se qualificando nos últimos anos, por meio de diversas metodologias de análise, mas “[...] apesar de suas potencialidades, avaliações completas e significativas são difíceis de realizar. Levando-se em consideração as informações e o tempo necessários, a avaliação sistemática é uma tarefa dispendiosa” (SECCHI, 2010, p. 51).

Com a exigência legal, os monitoramentos previstos por parte do INEP e da Comissão Estadual vem sendo feitos. Tais grupos esforçam-se na coleta de informações e produção de dados, cujos indicadores ainda são frágeis e exigem aperfeiçoamento constante. Porém, por mais que estes relatórios tragam informações quantitativas, é notório que o uso dos resultados destas avaliações tem sido negligenciado.

A literatura sobre avaliação educacional é farta em afirmar o caráter prospectivo da avaliação. Sobre esse aspecto, Dias Sobrinho (2000, p. 131) afirma que

[...] os resultados da avaliação não se encontram apenas no final de um determinado ciclo, na forma de constituição de novas metas a serem cumpridas, mas já se produzem ao longo do processo como transformação qualitativa dos agentes e ao mesmo tempo da própria instituição.

Conforme enunciado, passados 50% do período de implementação do PEE-SC, menos de 14% de suas metas foram alcançadas. O cenário que se vislumbra não parece ser de um ‘recomeço’ pós-pandemia e menos ainda de um ‘novo normal’, como propaga a mídia. Ao que parece, estamos mais próximos de mais da mesma

inércia, na qual caem os planos após esforços e custos relacionados ao seu processo de elaboração.

Um aspecto que chama atenção é a centralidade que a BNCC assumiu na rede de políticas públicas, formada com institutos e organizações do terceiro setor, que tem atuado em várias frentes das políticas curriculares no Estado de Santa Catarina e, igualmente, em todo o país. Esta rede é caracterizada, principalmente, pela interação entre os setores públicos e privados, que têm atuado fortemente na implementação das novas organizações curriculares.

Sem dúvida, a reorganização curricular é central em qualquer política que deseje garantir a qualidade da educação para todos os seus cidadãos. Ainda, a centralidade do currículo faz com que vários outros aspectos se movimentem a partir destas alterações, como a formação de professores, material didático, avaliações de larga escala, entre outros. É preciso que recursos financeiros e muitos educadores se envolvam nessa atividade. No entanto, precisamos chamar a atenção para o fato de que as estratégias relacionadas à BNCC são 3, num conjunto de 312 definidas no PEE-SC.

É necessário enfatizar que o monitoramento sem uma avaliação criteriosa e cuidadosa dos dados e, principalmente, sem o uso efetivo dos resultados para a tomada de decisões em nada contribuem para concretizar o propósito de fomento à qualidade da educação básica e consequente melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem.

É inegável, portanto, há muito a ser feito para efetivar o direito a uma educação pública e de qualidade, que é reivindicada para todos os catarinenses e expressa no PEE-SC. Sem negligenciar, aqui, o forte impacto da Pandemia da COVID-19 sobre o setor educacional e inesperada mudança de rumos que muitos dos projetos e ações planejadas tiveram diante da crise sanitária, chamamos a atenção para o fato de que mais dois anos se passaram.

Nas parciais análises que podem ser feitas, uma certeza é possível: há muito trabalho a fazer! E para isso, desejamos aos leitores que, de forma similar ao que afirma Ball (2014, p. 13), "[...] você faça mais buscas e decida por si mesmo(a) o que você pensa e se você deseja ficar irritado(a) e envolver-se – de uma forma ou de outra!".

## REFERÊNCIAS

- BALL, S. J. *Educação global S. A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal*. Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, 2014.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 27 out. 2020.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, jun. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 27 out. 2020.
- BRASIL. Lei nº 16.974, de 14 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2015-224 e estabelece outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, dez. 2015. Disponível em: [https://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Legislacao%20Correlata/Leis%20Ordinarias/2015\\_-\\_LEI\\_ORDINARIA\\_N\\_16\\_794\\_DE\\_14\\_DE\\_DEZEMBRO\\_DE\\_2015.pdf](https://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Legislacao%20Correlata/Leis%20Ordinarias/2015_-_LEI_ORDINARIA_N_16_794_DE_14_DE_DEZEMBRO_DE_2015.pdf). Acesso em: 27 out. 2020.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.
- COMISSÃO ESTADUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (SC). [Decênio 2015-2024]: relatório de avaliação do Plano Estadual de Educação do estado de Santa Catarina. Florianópolis: CEMAPEESC, 2018. Disponível em: <https://www.sed.sc.gov.br/conselhos-foruns-e-nucleos/31250-monitoramento-dos-planos-de-educacao-de-sc>. Acesso em: 27 out. 2020.
- COMISSÃO ESTADUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (SC). [Decênio 2015-2024]: 2º relatório de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação: Lei nº 16.794/2015. Florianópolis: CEMAPEESC, 2020. Disponível em: <https://www.sed.sc.gov.br/conselhos-foruns-e-nucleos/31250-monitoramento-dos-planos-de-educacao-de-sc>. Acesso em: 27 out. 2020.
- DOURADO, L. F.; GROSSI JUNIOR, G.; FURTADO, R. A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 449-461, maio/ago. 2016.
- DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira*. Goiânia: Ed. Imprensa Universitária, 2017.
- DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- HARGREAVES, A.; FINK, D. *Liderança sustentável: desenvolvendo gestores da aprendizagem*. Porto Alegre: Artmed, 2007.

INEP. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação 2020: sumário executivo*. Brasília, DF: INEP, 2020.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed, 1999.

SANTOS, A. de O.; AMARAL, V. C. Apontamentos sobre o percurso histórico do Plano Nacional de Educação: continuidade na descontinuidade. In: DOURADO, L. F. (org.). *PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização*. Brasília, DF: Anpae, 2020.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. *Guia das regulamentações: referências para os sistemas de ensino quanto à aprovação e normatização dos currículos de referência alinhados à BNCC*. São Paulo: Fundação Lemann, 2020. Disponível em: [https://uncme.org.br/Gerenciador/kcfinder/upload/files/guia\\_regulamentacoes\\_final\\_paginado-uncme.pdf](https://uncme.org.br/Gerenciador/kcfinder/upload/files/guia_regulamentacoes_final_paginado-uncme.pdf). Acesso em: 27 out. 2020.