

# PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: ESTADO DO CONHECIMENTO SOBRE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL DO BRASIL

## Educational planning: state of knowledge on monitoring and evaluation of municipal education plans in the south region of Brazil

Jociane Marthendal Oliveira Santos - UFSCar/Sorocaba\*

Viviane da Silva Silveira - UFSCar/Sorocaba\*\*

Lucas Bogoni - UFSCar/Sorocaba\*\*\*

Paulo Gomes Lima - UFSCar/Sorocaba\*\*\*\*

**Resumo:** O presente artigo tem o objetivo de discutir sobre o planejamento educacional na região sul. Este trabalho faz parte de um trabalho maior que abrange as cinco regiões do Brasil sobre a temática e é desenvolvido pelo Geplage, grupo de estudos da Universidade Federal de São Carlos, campus Sorocaba. Conforme a metodologia qualitativa, buscou-se no período de 2015 a 2020 trabalhos nas plataformas Capes teses e dissertações, Capes periódicos, Anpae, Anped, Scielo e BDTD sobre a região sul e seu monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação. Encontrou-se um total de sete trabalhos, sendo um do estado de Santa Catarina, quatro do Paraná e dois do Rio Grande do Sul. A análise dos trabalhos foi realizada a partir de um esquema paradigmático de quatro níveis: técnico, metodológico, teórico e epistemológico. Os trabalhos apresentaram desafios na efetuação dos PMEs, no cumprimento das metas e no processo de monitoramento e avaliação.

**Palavras-chave:** Planejamento Educacional. Monitoramento e avaliação da educação. Planos Municipais de Educação. Região sul.

**Abstract:** This article aims to discuss educational planning in the southern region. This work is part of a larger work that covers the five regions of Brazil on the subject and is developed by Geplage, a study group at the Federal University of São Carlos, Sorocaba campus. According to the qualitative methodology, from 2015 to 2020 works were sought on the platforms Capes theses and dissertations, Capes periodicals, Anpae, Anped, Scielo and BDTD on the southern region and its monitoring and evaluation of municipal education plans. A total of seven works were found, one from the state of Santa Catarina, four from Paraná and two from Rio Grande do Sul. epistemological. The works presented challenges in the implementation of the PMEs, in the fulfillment of the goals and in the process of monitoring and evaluation.

**Keywords:** Educational Planning. Monitoring and evaluation of education. Municipal Education Plans. South region.

---

\* Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de São Carlos, campus Sorocaba. Membro do GEPLAGE (Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação. E-mail: [jmarthendal@yahoo.com.br](mailto:jmarthendal@yahoo.com.br).

\*\* Mestra em Educação pela Universidade Federal de São Carlos, campus Sorocaba. Membro do GEPLAGE (Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação. E-mail: [vivi.dani.vi@hotmail.com](mailto:vivi.dani.vi@hotmail.com).

\*\*\* Mestrando em Educação pela Universidade Federal de São Carlos, campus Sorocaba. Membro do GEPLAGE (Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação. E-mail: [lucas.pronit@gmail.com](mailto:lucas.pronit@gmail.com).

\*\*\*\* Pós-Doutor pela UNICAMP. Doutor em Educação Escolar pela UNESP. Líder do GEPLAGE - Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação e docente do PPGED UFSCar campus Sorocaba/SP. Coordenador do Projeto de Pesquisa. E-mail: [paulogl.lima@gmail.com](mailto:paulogl.lima@gmail.com).

## INTRODUÇÃO

Segundo o artigo nº 214 da Constituição Federal (1988), o Brasil estabelece um plano nacional de educação como uma política de Estado e não de governo (BORDIGNON, 2009) a fim de manter a continuação nos alcances de metas que declara:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

Bordignon (2009) afirma que este plano seria de dimensão nacional de responsabilidade de todos os entes federados e que abrangeria todos os níveis e etapas da educação, mas não de forma articulada e sistêmica. A estratégia de articulação do todo era justamente que estados e municípios elaborassem seus planos.

No ano de 2001 foi aprovado o "primeiro" (considerando o de 1962) plano nacional de educação (PNE) por meio da Lei nº 10172/ 2001 (BRASIL, 2001). A fim de avaliar e garantir conquistas a partir do primeiro PNE, a população se mobilizou e se reuniu em algumas regiões, mediante encontros a partir das CONAES (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior) para discutir a promoção das vinte metas do compromisso real no avanço sobre a qualidade da educação no país. A aprovação do segundo plano nacional de educação (PNE), foi sancionado pela Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014) somente no ano de 2014 devido às inúmeras discussões sobre o orçamento da educação que tinha uma proposta de 10% do valor do PIB, contudo chegou num acordo de 7% que foi vetado no governo FHC, indo para 5,5% e que até hoje utilizamos somente 6,7%. A Emenda Constitucional de nº 59, de 2009 declara os recursos da DRU (Desvinculação das Receitas da União) que deveriam ser direcionados gradativamente até 2012 para a educação pública, todavia os recursos foram direcionados para a educação geral (BRASIL, 2009). Após todos estes entraves, o segundo plano nacional de educação entrou em vigor em 2014 orientando estados e municípios a elaborarem seus respectivos planos decenais em concordância com o plano nacional, conforme o artigo nº 8 dentro do prazo de um ano. Outra questão a ser considerada foi a falta de avaliação do primeiro PNE não trazendo a divulgação de resultados.

Segundo Stremel, Tello e Mainardes (2014) a área de avaliação das políticas educacionais é relativamente nova no Brasil, mas tem se destacado pela sua relevância, por articular a percepção da realidade a partir de estudos científicos relacionando os problemas educacionais e as políticas desenvolvidas pelo Estado. Portanto, considera-se o que ainda está por fazer nos requisitos de acompanhar ou monitorar e avaliar as políticas educacionais e se estas têm promovido a qualidade da educação. No tocante ao planejamento educacional, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) disponibiliza o acompanhamento dos relatórios de monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação. Em relação a região sul encontrou-se as seguintes informações:

**Quadro 1:** Relatório de avaliação e monitoramento dos PME

Estados da região Sul	Santa Catarina	Paraná	Rio Grande do Sul
Municípios	295	399	497
Relatório de monitoramento	268	497	331
Relatório de avaliação	199	405	132

Estimativa de relatórios de monitoramento considerando 1, 2 e 3 ciclo	885	1197	1491
Estimativa de relatórios de avaliação considerando 1, 2 e 3 ciclo	885	1197	1491

**Fonte:** Brasil (2020).

Pode-se observar, a partir do quadro 1, que foram realizadas 3 fases de monitoramento e avaliação 2014-2016, 2017-2018- 2019-2020 (BRASIL, 2020). Estas avaliações e monitoramentos são bianuais segundo a Lei 13005/2014 (BRASIL, 2014), logo pode-se pressupor que cada município deveria ter enviado 3 relatórios de monitoramento e 3 de avaliação. Entretanto, conforme o quadro 1 observa-se que a estimativa do total geral de relatórios de cada estado não está próximo ao número de relatórios divulgados pelo governo federal. Observa-se que os estados apresentam um número muito reduzido considerando os totais conforme o quadro 1 de relatórios de monitoramento que já deveriam ter sido realizados.

Contudo, os estados têm praticamente 2 anos até a conclusão dos relatórios do Plano Nacional de Educação. A situação do Rio Grande do Sul é preocupante levando-se em conta que possui 497 municípios que constam no sistema do MEC (BRASIL, 2020), apenas 331 relatórios de monitoramento e 132 relatórios de avaliação foram entregues, quando poderiam ser 1491 relatórios de monitoramento e mais os possíveis 1491 relatórios de avaliação correspondentes ao estado nos 3 ciclos. Porém, não são disponibilizados na plataforma do MEC e do PNE em movimento se haverá mais ciclos de avaliação ou até mesmo os critérios de avaliação para os municípios referente à entrega dos relatórios. Notou-se ainda que os links sobre relatórios de monitoramento e de avaliação não continham nenhum arquivo. A Lei 13005/2014 especifica no seu artigo 5º a obrigação de monitoramento e avaliação e a publicação destes em seus sítios eletrônicos conforme abaixo:

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

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

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

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

§ 2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes. (BRASIL, 2014).

Sendo assim, a lei específica a parte que cabe ao governo federal em relação ao monitoramento e avaliação, mas revela lacunas em relação a esta mesma questão para os municípios no que tange aos envios dos relatórios e divulgação à sociedade. Estas informações, seja a divulgação dos relatórios de monitoramento ou de que modo foram orientados os municípios por parte do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) e MEC, visto que estas informações não constam no site oficial, portanto não estão abertas ao público geral, dificultando o acompanhamento por parte da população. Visto isso, cabe aqui alguns questionamentos: Quem está monitorando os planos municipais de educação da região sul? Qual tem sido o papel dos conselhos municipais de educação desta mesma região? Como ocorre a gestão democrática no cumprimento das metas dos planos municipais de educação?

Este trabalho visa discutir como foram os acompanhamentos de monitoramento e avaliação do planejamento educacional realizados nos estados e municípios da região sul nos trabalhos elencados a partir do levantamento de dados nas bases selecionadas com o recorte de 2015 a 2020, considerando a implementação do Plano Nacional de Educação. Mais do que isto, o artigo abordará

as análises destes trabalhos a partir de um esquema paradigmático de 4 níveis: técnico, metodológico, teórico e epistemológico com vistas a discutir os elementos utilizados para tais monitoramentos e avaliações.

## IDENTIFICAÇÃO DE TRABALHOS

Foram encontrados na presente pesquisa 7 trabalhos stricto sensu dentre eles, 6 dissertações e uma tese doutoral. Tais trabalhos foram produzidos e estão concentrados na área de educação. O recorte de tempo da pesquisa foi de 2015 a 2020, e esta revelou que quatro trabalhos foram defendidos em 2017, dois em 2020 e apenas um em 2016. Os trabalhos defendidos advêm de três universidades estaduais, uma comunitária, uma federal e duas privadas.

### 1. Nível técnico

A análise em nível técnico apresenta que em todos os trabalhos encontrados foram realizadas análises dos documentos originais dos planos municipais de educação dos três estados da região sul. Observou-se que dos sete trabalhos, apenas em três trabalhos foram realizadas entrevistas com os implementadores do plano municipal de educação desta região. Veja o quadro 2

**Quadro 2:** Caracterização dos trabalhos em nível técnico

Trabalhos	trabalho 1	trabalho 2	trabalho 3	trabalho 4	trabalho 5	trabalho 6	trabalho 7
<b>Caracterização da Pesquisa</b>	Bibliográfica	Bibliográfica	Bibliográfica e de campo	Bibliográfico	Bibliográfica	Bibliográfica e de campo	Bibliográfica e de campo
<b>Técnicas utilizadas na coleta de dados</b>	Revisão bibliográfica e pesquisa documental	Revisão bibliográfica e pesquisa documental	Revisão bibliográfica e pesquisa documental	Revisão bibliográfica e pesquisa documental	Levantamento das legislações e pesquisa documental	Foram os indicadores quantitativos dos órgãos oficiais (IBGE, INEP/Censo Educacional, SMED-Porto Alegre).	Revisão bibliográfica e pesquisa documental
<b>Instrumentos utilizados na coleta de dados</b>	Levantamento documental	Levantamento documental	Entrevistas e questionários semiestruturados	Levantamento documental	Análise dos documentos legais e operacionalização e reflexão sobre os termos/referentes à gestão democrática e comparação destes.	Entrevistas e revisão e sistematização da literatura, análise dos documentos legais	Análise documental e entrevista semiestruturada
<b>Procedimentos utilizados no tratamento de dados</b>	Análise de conteúdo		Teoria fundamentada nos dados	Análise de conteúdo	Análise de conteúdo e categorização de dados.	Abordagem do ciclo de política de Stephen Ball.	Abordagem do ciclo de políticas de Stephen Ball, em dois contextos: o contexto da influência e o contexto da produção de texto.

**Fonte:** Elaborado pelos pesquisadores baseado nos trabalhos elencados.

Cabe ressaltar que os implementadores são os atores que observam as reais demandas que existem na educação por vivenciarem no cotidiano o processo de implementação do plano municipal de educação (BALL e MAINARDES, 2011).

### 2. Nível metodológico

Em relação às análises em nível metodológico, observou-se que o paradigma ou a lente pelo qual o pesquisador observou e analisou os dados em seis dos sete trabalhos, foi o paradigma qualitativo.

Neste paradigma "o pesquisador não presume os resultados sem antes efetuar a investigação" (SANTOS, 2020, p. 46), favorecendo a abertura pela investigação dos fenômenos humanos (CHIZZOTTI, 2003) e utilizando instrumentos variados de apoio como entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental, categorização de dados entre outros. Observe o quadro 3 abaixo:

**Quadro 3:** Caracterização dos trabalhos em nível metodológico

Trabalhos	trabalho 1	trabalho 2	trabalho 3	trabalho 4	trabalho 5	trabalho 6	trabalho 7
<b>Principais passos</b>	1. Pesquisa de estado do conhecimento 2. Seleção e leitura dos documentos 3. Análise dos dados. 4. Organização em categorias	1. Detalha a estrutura administrativa do Estado. 2. Aproximações entre as responsabilidades federal estadual e municipal. 3. Apresenta e analisa fontes de dados primários.	1. Pesquisa documental 2. Aplicação de entrevista semi-estruturada. 3. Análise e cruzamento dos dados.	1. Pesquisa documental 2. Análise de dados a partir dos PMEs. (análise de conteúdos Bardin)	1. Coleta de documentos. 2. Análise dos documentos. 3. Categorização dos dados.	1. Revisão de literatura. 2. Análise de documentos legais. 3. Entrevistas 4. Análise a partir do ciclo de políticas Stephen Ball	1. Revisão de literatura 2. Estado da arte 3. Análise documental 4. Entrevista semiestruturada
<b>Tipos de paradigmas</b>	qualitativo dialético	quantitativo dialético	qualitativo	quantitativo qualitativo	quantitativo qualitativo	quantitativo qualitativo	qualitativo

Fonte: Elaborado pelos pesquisadores baseados nos trabalhos elencados.

### 3. Nível teórico

As análises realizadas neste nível, contribuíram para obter uma melhor percepção em relação ao planejamento educacional na região sul. Os problemas encontrados referentes à construção do planejamento educacional nesta região podem ser observados a partir do quadro 4 abaixo:

**Quadro 4:** Caracterização dos trabalhos em nível teórico

Trabalhos	trabalho 1	trabalho 2	trabalho 3	trabalho 4	trabalho 5	trabalho 6	trabalho 7
<b>Problemas educacionais privilegiados</b>	1. Políticas Públicas. 2. Vida Escolar. 3. Participação da comunidade nas decisões.	1. Relação entre os entes federal, estadual e municipal. 2. Planejamento educacional, descentralização 3. Prioridade de recursos públicos.	1. Educação Infantil; 2. Qualidade da educação.	1. Educação de jovens e adultos 2. Formação de professores	1. Planejamento educacional 2. Plano municipal de educação dos municípios do RS	Plano municipal de educação de POA- RS meta 9 - universalização e alfabetização de jovens de 15 anos ou mais, até o final do PME-POA e reduzir 55% do analfabetismo funcional	Metas e estratégias para a superação das desigualdades educacionais, com atenção especial às populações excluídas da sociedade.
<b>Problemas referentes à construção do planejamento educacional</b>	1. PMEs Burocráticos apenas para cumprir a lei 2. Desinteresse dos gestores na elaboração do PME. 3. Pouca participação da comunidade na elaboração.	1. Gestão do financiamento da educação municipal no período de 2001 a 2004, 2. A distribuição dos recursos, prioridades na sua aplicação e gestão a nível de secretaria municipal de ensino.	1- Empresa foi contratada para fazer o PME 2. Professores não participam do processo que se diz democrático	Não trata	1. Gestão democrática	Professores e alunos não participam em nenhum dos contextos (do discurso e da construção do texto)	1. O breve prazo estabelecido para a construção dos PMEs foi um aspecto que fragilizou a qualificação dos planos. 2. Algumas metas foram mera reprodução do PNE sem reflexão local.

<b>Problemas referentes à qualidade – monitoramento/avaliação da educação</b>	não trata.	1.Faz uma análise quantitativa e qualitativa a partir do PME para demonstrar os avanços obtidos com o PME e o cumprimento de suas metas.	1.Metas não cumpridas	Avaliação e monitoramento PME feitos para cumprir burocracia e não como norteador de políticas realmente significativas em relação ao cumprimento das metas do PNE	1.gestão no corpo da lei (incisos, parágrafos) e gestão no anexo da lei (metas, estratégias e diagnósticos ou o plano em si).	1. INEP E IBGE - nenhuma testagem para aferir o grau de analfabetismo ou alfabetismo do declarado. 2. Não garantia da meta 9.5., que implica em garantir a escolarização com aulas presenciais e ministradas por professores habilitados e, no caso da rede pública, concursados 3. Não encaminhamento da meta 8.1, 8.4 e 8.5 4. suspensão das matrículas na EJA em 2017.	Não trata.
<b>Críticas Desenvolvidas</b>	Referentes aos problemas apresentados.	1. Modelo de produção capitalista; 2. Discurso hegemônico das políticas educacionais vinculadas aos interesses econômicos;	1. Não há participação dos docentes na elaboração do PME. 2. Salários dos professores abaixo do piso Nacional	Referentes aos problemas apresentados	1. Não há consenso nos documentos examinados quanto ao conceito de gestão democrática 2. ora se pautam no PEE e ora se pautam no PNE. 3. Embates ideológicos e antagonismos de interesses.	Há demanda considerável para a modalidade EJA da Rede Municipal de Porto Alegre, o que faltam são ações políticas efetivas que se balizem em dados reais e impactem positivamente. O novo gerencialismo não promove possibilidades de cumprimento da meta 9	Devido aos grandes cortes do financiamento da educação em 2017 e previsto para os próximos vinte anos, conforme determina a Emenda Constitucional n. 95, o caminho dos planos apresenta-se ainda muito incerto.
<b>Propostas Apresentadas</b>	Não apresenta.	Gestão democrática, descentralização de recursos e planejamento	Não apresenta	1. Disponibilização de documentos condensados sobre os resultados das avaliações. 2. Parcerias físicas e jurídicas.	1. Materialização e efetividade da gestão democrática na forma da lei	Contexto da prática da política, e defende que as políticas são "processos de recontextualização, recriação" (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p.4) por parte de atores que possuem certa autonomia no contexto onde atuam e, portanto, também possuem o controle do processo.	1. Acesso e permanência de crianças e adolescentes por meio dos planos em vigência; 2. Prioridade às políticas sociais e educacionais como eixos centrais de linha de ação de governos; 3. Garantia de financiamento.

<b>Autores Mais Citados</b>	Marx, <i>et al</i> (1997), Coelho (2004)	Fontes documentais	Alessandra Arce (2002a, 2002b, 2012), Sonia Kramer (1987, 2006), Moysés Kulhmann Jr, (1998, 2000, 2005, 2015, 2016), Zilma Oliveira, (1998, 2000, 2012), Flúvia Rosemberg (1997, 2017) e Dermeval Saviani (2013).	BARDIN (1994); PAIVA (2009)	Fontes documentais	Ball <i>et al</i> (1992, 2011 e 2013)	Stephen Ball (2013, 2014, 2016), Jefferson Mainardes (2011), Cesar Tello (2015), Demerval Saviani (2008, 2013, 2014), Pablo Gentili (2009) e Miguel Arroyo (2011).
-----------------------------	--	--------------------	---	-----------------------------	--------------------	---------------------------------------	--

**Fonte:** Elaborado pelos pesquisadores baseados nos trabalhos elencados.

Pode-se observar no quadro 4, a existência de problemas comuns aos estados como a pouca ou nenhuma participação da comunidade na construção do plano municipal de educação. Isto revela um outro problema que foi a falta da gestão democrática na forma da lei. Segundo Lauer (2017), após analisar 497 planos municipais do Rio Grande do Sul, os problemas em relação à gestão democrática já começam na efetivação do texto apresentando contradições e partes que remetem igualmente oras ao plano nacional, oras ao plano estadual não refletindo os interesses da população. O autor ainda afirma que os embates ideológicos ficam explícitos nos planos municipais em relação a forma de provimento de diretores/ gestores e complementa que os municípios de maior porte as eleições diretas se sobrepõem, nos municípios menores, o provimento é misto, revelando o entendimento que se há da gestão democrática e seus antagonismos de interesse. Um exemplo da falta de participação dos agentes da política na construção dos PMEs e da falta de democracia é citado por Rafael, (2016, p. 137) em que cita a contratação de uma empresa para a elaboração do plano sem a participação da comunidade escolar:

É lamentável observar que os professores e os profissionais da educação em geral não foram mobilizados e nem fizeram parte desses estudos e análises que tornaram possível a criação desse Plano Municipal, fato contraditório, pois a educação está diretamente ligada a vida dessas pessoas, ou talvez esta mobilização não ocorreu, por que foi uma empresa que foi contratada para desenvolver o plano e não necessitou da ajuda aqueles que sem seu trabalho diário a educação [...] não existiria.

O desenvolvimento e o prazo para os planejamentos foram pontuados nos trabalhos encontrados. O prazo de um ano para a efetivação dos planos foi citado como insuficiente para a obtenção de um documento final com qualidade. Para Moura (2017, p. 129).

O curto espaço de tempo para uma discussão mais aprofundada e reflexiva das metas e estratégias foi um fator que não possibilitou uma estruturação com maior qualidade no documento final do plano, já que constatamos que, em alguns casos, até mesmo metas e/ou estratégias que seriam de competência ou responsabilidade da União permaneceram no plano municipal como se fosse de responsabilidade do município.

O estudo de Moura (2017) corrobora com o estudo de Lauer (2017) revelando práticas comuns nos municípios na elaboração de documentos que deveriam ter o caráter democrático. Desta forma Caldas (2017, p. 173) reforça constatando "que a força da lei se sobressaiu, deixando transparecer que os municípios tanto organizaram seus Sistemas de Ensino quanto elaboraram seus PMEs motivados "apenas para cumprir formalidades burocráticas". Moura (2017, p. 130) destaca que ao realizar o trabalho sobre o planejamento municipal foi percebido a abertura para um debate e participação da população. Porém, em um trecho de sua obra percebe-se a contradição:

O que pudemos perceber é que várias questões foram debatidas por meio de reuniões, conferências e consultas públicas. Porém, alguns pontos polêmicos somente foram destacados durante a fase de apreciação do documento nas Câmaras municipais de Vereadores, em vista de sua aprovação.

Embora a autora afirme a abertura de debate na construção do PME, destaca que em pontos polêmicos o debate se fechou oportunizando somente o documento. Aqui é um exemplo daquilo que ocorre em muitos lugares do país em relação à participação na construção da democracia.

#### 4. Nível epistemológico

Nas análises de nível epistemológico foram observadas várias concepções. Veja o quadro a seguir:

**Quadro 4:** Caracterização dos trabalhos em nível epistemológico

Trabalhos	trabalho 1	trabalho 2	trabalho 3	trabalho 4	trabalho 5	trabalho 6	trabalho 7
<b>Critérios de Validação Científica</b>	Parte de dados quantitativos retirados de documentos oficiais fazendo uma análise a partir de Bardin e posteriormente faz uma reflexão crítica sobre os resultados	A partir da análise de documentos oficiais municipais, faz uma aproximação dos documentos federais norteadores, verificando o cumprimento legal da estruturação em sua construção. Após a partir de dados oficiais verifica-se o cumprimento das metas e se faz uma análise dialogada com a realidade política e democrática do tempo em questão.	Teoria fundamentada nos autores elencados	Parte de dados quantitativos retirados de documentos oficiais fazendo uma análise a partir de Bardin e posteriormente e faz uma reflexão crítica sobre os resultados	O trabalho empírico, de produção de dados baseou-se ... A análise focou-se na ... Posteriormente e os dados produzidos foram categorizados	Na compilação da bibliografia selecionada com o propósito da revisão de literatura, as técnicas utilizadas para a coleta de dados foram	O estudo se fundamenta na abordagem do ciclo de políticas de Stephen Ball, utilizando dois dos principais contextos, a saber: o contexto de influência e o contexto da produção de texto. Utilizados para as análises do período de elaboração dos PMEs (contexto de influência) e análise dos documentos oficiais (contexto da produção de texto) que orientaram a elaboração do documento oficial de cada município da região da AMOSC.
<b>Concepção de Causalidade</b>	Considera a inter-relação entre os sujeitos e seu contexto social em uma relação dialética na realização da análise dos dados obtidos.	A partir das metas estabelecidas verifica-se se o resultado foi obtido.	O pesquisador, sujeito da pesquisa, constrói a teoria durante o processo de pesquisa de campo, resultando em uma série de conceitos que representam teoricamente aquela problema tica estudada		O pesquisador e educador tem o dever de operar com os conceitos pondo-os a contribuir o questionamento da própria realidade e da própria teoria.		Compreender o processo de elaboração dos PMEs e interligar a atuação de novas políticas educacionais.
<b>Concepção de Ciência</b>	Histórico-dialética, leva em consideração os dados empíricos obtidos dos documentos analisados e não desconsidera	Histórico-dialética, pressupondo a participação democrática da comunidade escolar na elaboração do PME e a disputa entre	Fenomenológica.	Fenomenológica, A considera que o objeto somente existe para o sujeito que o conhece. Descreve sua trajetória educacional e	Fenomenológica.	Pós estruturalista (ciclo de política em Stephen Ball)	Abordagem do ciclo de políticas como um referencial analítico para compreensão da produção das políticas educacionais.

	a pesquisa qualitativa, entretanto busca uma superação a partir da análise crítica e histórica dos fatos e acontecimentos.	o real e a ideologia capitalista, entre o planejado e o efetivamente realizado		seu envolvimento com a pesquisa para a partir disso buscar um afastamento estratégico para eliminar o máximo possível de influências no objeto.			
<b>Pressupostos Lógico-Gnoseológicos (Relação sujeito-objeto)</b>	A relação sujeito objeto é dialética, onde percebe-se a tendência de uma práxis do sujeito na pesquisa.	O sujeito considera o objeto a partir de uma visão de construção da realidade a partir da participação através da gestão democrática.	Resultante da interação do sujeito com o objeto. Considera não existir o objeto puro sem a influência do sujeito que o conhece.	O objeto se mostra ao sujeito que conhece. Considera a visão política e ideológica do sujeito da pesquisa.	A própria gestão democrática perfazendo o entendimento de que a transmissão do conhecimento é um serviço público, portanto democracia.		A relação sujeito-objeto é caracterizada como qualitativa, com tendências ao ser neutro, à empatia, à igualdade, à ênfase em confiança, ao sujeito como amigo e ao contato intenso.
<b>Concepção de Homem</b>	Concebe o homem como um ser ativo social, capaz de modificar e construir sua própria história	Concebe o homem como um ser ativo social, participativo.		Concebe o homem como beneficiário das políticas públicas.	Natureza política, e que recriam a realidade	No processo de atuação da política possuem o controle do processo, tendo em vista que esses atores têm um certo grau de autonomia no contexto em que atuam, fazendo com que o produto do processo sofra a influência das interpretações e seja recriado a partir das histórias de vida, de experiências profissionais e das condições objetivas do contexto onde esses profissionais atuam.	Sujeitos do processo como agentes protagonistas da prática, que podem sofrer interferências conforme as relações que são estabelecidas durante o percurso desde a elaboração dos textos oficiais até a atuação das políticas.
<b>Concepção de História</b>	Construída por muitas mãos e espaço de transformação social.	Construída por muitas mãos e espaço de transformação social.				Construída pelos que atuam	Espaço para articulação e alinhamento de esforços coletivos, crescimento pessoal e profissional dos sujeitos envolvidos, e relevância do marco histórico proporcionado por esse processo de criação,

							elaboração, planejamento e desenvolvimento.
<b>Concepção de Realidade</b>	Em constante transformação e espaço de disputa de poder e direitos	Em constante transformação e espaço de disputa de poder e direitos		Como espaço de disputa	Como espaço de disputa pelo poder realidade da lei e a realidade do anexo da lei		Realidade como oportunidade de melhoria (qualidade), e busca da redução da desigualdade.
<b>Concepção de Educação</b>	Libertadora e democrática	Educação como processo necessário para a formação do cidadão, do qual toda criança e adolescente têm direito e vê como dever do estado planejar para garantir que esse direito seja de qualidade.	Educação como lugar de direito do cidadão e dever do Estado. Que deve prezar mais pela qualidade do que pela quantidade.	Emancipadora	Primazia original do plano. educação como direito a participação.	A educação é instrumento necessário para a sobrevivência humana, Direito humano, subjetivo e social	Depende de como está organizado o espaço educacional, por meio de metodologias que possibilitem a interação entre o "conhecimento vulgar" e o "conhecimento científico" em uma síntese reflexiva entre a cultura formal, os conhecimentos sistematizados e a cultura experienciada pelos sujeitos.
<b>Concepção de Planejamento educacional</b>	Participativo e democrático, partindo do pressuposto de que o planejamento é uma oportunidade de mudança, de melhoria do sistema	Toma por base os documentos norteadores federais, no caso, para uma construção democrática e participativa com auxílio dos membros da comunidade	Necessário e participativo.	Não define	Redistribuição de responsabilidades, promoção de amplo debate, acompanhamento. Ele é um instrumento de gestão para a efetivação da cidadania		Planos de educação como instrumento importante do processo de planejamento educacional, não como uma ação improvisada, mas como meio de pensar e repensar as políticas públicas educacionais.
<b>Concepção de monitoramento e/ou avaliação da educação</b>	Não especificado no trabalho	Ato necessário para aferir os avanços em relação aos objetivos e ao mesmo tempo oportunidade para reavaliar e replanejar quando o objetivo não foi atingido	Contínua e qualitativo	Deve apontar debates de como melhorar a educação	Extensão da política pública		Não especificado no trabalho

**Fonte:** Elaborado pelos pesquisadores baseados nos trabalhos elencados.

Neste quadro ressaltamos as concepções sobre planejamento educacional que revelaram a diversidade de concepções e a falta de definição em dois trabalhos. Em dois trabalhos o termo instrumento foi utilizado para o planejamento educacional como ferramenta para a gestão e

efetivação da cidadania e meio de pensar as políticas públicas educacionais. E em outros dois trabalhos reportou o planejamento educacional como oportunidade de mudança e melhoria e construção democrática e participativa.

Nos chama a atenção que a própria produção de trabalhos na região sul, pesquisadores que se debruçaram a analisar o planejamento educacional seja ele apenas uma meta ou ele em sua totalidade municipal, não foram observadas as concepções dos autores em dois trabalhos de forma robusta na questão do monitoramento e avaliação. O monitoramento e avaliação são partes fundamentais de uma política revelando os seus resultados positivos e negativos e se cabe ainda o uso desta política ou a substituição dela.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou discutir o planejamento educacional a partir de trabalhos encontrados nas plataformas elencadas, resultando 6 dissertações e 1 tese que tratam sobre a questão da elaboração, monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação dos municípios da região Sul do Brasil. A partir das análises destes trabalhos percebeu-se que nos processos de elaboração dos PMEs, apesar das exceções, não ocorreu de modo que a comunidade participasse de todas as etapas. Também ficou visível a falta de transparência por parte dos responsáveis pelo monitoramento do PME, principalmente na divulgação de informações e orientações no *site* oficial, em que falta informações sobre as entregas dos relatórios de monitoramento e avaliação pelos municípios e também há vários links que estão corrompidos não dando acesso aos documentos para consultas.

Entre os problemas apresentados referentes à construção do planejamento educacional, destaca-se a falta de participação coletiva nos processos de decisão e elaboração dos planos, isto é, a inexistência de dispositivos que promovam o desenvolvimento de práticas mais democráticas e participativas. Ademais ressalta-se que o fator tempo foi determinante, conforme mencionado por Moura (2017) no estudo dos PMEs da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), visto que os municípios tiveram o prazo de um ano a partir da publicação do PNE em 2014 para a construção dos seus respectivos PMEs. Observou-se também outro ponto fundamental, de acordo com Caldas (2017) municípios organizaram seus Sistemas de Ensino e criaram seus PMEs, motivados tão somente em cumprir formalidades burocráticas. Corroborando com este trabalho Lauer (2017) afirma que nos 497 PMEs do Rio Grande do Sul foi possível perceber as contradições, as ideologias e que oras remetiam a partes dos PEE e PNE.

### REFERÊNCIAS

BALL, S.; MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

BANDEIRA, C. d. S. (2020). *Políticas públicas educacionais na rede municipal de Porto Alegre: Cumprimento da meta nove do plano municipal de educação*. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/URGS\\_e04eeb6fe14eccb50fd57df1d9e7aad0](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/URGS_e04eeb6fe14eccb50fd57df1d9e7aad0). Acesso em: 07 de fev. 2022.

BORDIGNON, G. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano* / Genuíno Bordignon. - São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. -- (Educação Cidadã; 3) Disponível em: <http://acervo.paulofreire.org:8080/xmlui/handle/7891/3082>. Acesso em: 31 de jan. 2022.

BRASIL. *Constituição Federal*, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 de fev. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional*, nº 59 de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2059%2C%20DE%2011%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202009&text=208%2C%20de%20forma%20a%20prever,e%20ao%20caput%20do%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2059%2C%20DE%2011%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202009&text=208%2C%20de%20forma%20a%20prever,e%20ao%20caput%20do%20art). Acesso em: 09 de fev.2022.

BRASIL. Lei nº 010172 de 2001 *Plano Nacional de Educação*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 09 de fev.2022.

BRASIL. Lei nº13.005 de 2014 *Plano Nacional de Educação*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 09 de fev.2022.

BRASIL. MEC. PNE em movimento- *Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos Planos municipais*, 2020. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php#>. Acesso em: 31 de jan. 2022.

CALDAS, J. de F. F. *Direito à educação infantil em municípios paranaenses: relações entre sistemas de ensino e planos municipais de educação*.2017, 228 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/2366/1/Janete%20de%20F%C3%A1tima%20Ferreira%20Caldas.pdf>. Acesso em: 02 de fev.2022.

CHIZZOTTI, A. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 16, núm. 2, 2003, p. 221-236. Disponível em: [http://www.grupodec.net.br/wpcontent/uploads/2015/10/Pesquisa\\_Qualitativa\\_em\\_Ciencias\\_Sociais\\_e\\_Humanas\\_-\\_Evolucoes\\_e\\_Desafios\\_1\\_.pdf](http://www.grupodec.net.br/wpcontent/uploads/2015/10/Pesquisa_Qualitativa_em_Ciencias_Sociais_e_Humanas_-_Evolucoes_e_Desafios_1_.pdf). Acesso em: 09 de jan. 2022.

LAUER, M. J. A. *Gestão democrática nos planos municipais de educação no Rio Grande do Sul: evidências, interpretações e contradições*'24/03/2017 142 f. Mestrado em Educação Instituição de Ensino: Fundação Universidade De Passo Fundo, Passo Fundo Biblioteca Depositária: UPF Disponível em: <http://tede.upf.br/jspui/handle/tede/1245>. Acesso em: 31 de jan. 2022.

MORGADO, T. A. B. *O processo de implantação da obrigatoriedade da educação infantil no município da Lapa-PR*'25/09/2017 215 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE TUIUTI DO PARANÁ, Curitiba Biblioteca Depositária: SLS. Disponível em <https://tede.utp.br/jspui/handle/tede/1263>. Acesso em: 02 de fev.2022.

RAFAEL, M. C. *Análise das políticas públicas da gestão do financiamento para a educação básica: a educação infantil e o ensino fundamental em Maringá (2001-2004)*' 08/04/2016 258 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ, Maringá Biblioteca Depositária: BCE - Biblioteca Central da UEM. Disponível em: <http://www.ppe.uem.br/teses/2016/2016%20-%20Mara%20Cecilia%20Rafael%20Lopes.pdf>. Acesso em: 02 de fev.2022.

SANTOS, B. de S. P. Políticas Públicas para a Educação de Jovens e Adultos: uma análise do monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação do município de Cascavel (2016-2019). 2020. 129 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel - PR. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNIOESTE-1\\_b7e4ade08aa692c9d601cd03ab2cfdea](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNIOESTE-1_b7e4ade08aa692c9d601cd03ab2cfdea). Acesso em: 02 de fev.2022.

SANTOS, J. M. O. *O estágio curricular supervisionado (ecs) em cursos de graduação em Psicologia: avaliação sobre a implementação da política*. Dissertação (mestrado)-Universidade Federal de São Carlos, campus Sorocaba, 2020.

SELIVAN, L. T. M. *Planos Municipais de Educação da Região da AMOSC: desafios e perspectivas para elaboração de políticas educacionais*. 30/10/2017 254 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ, Chapecó Biblioteca Depositária: Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=5197888](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5197888). Acesso em:02 de fev. 2022.

STREMEL, S.; TELLO, C.; MAINARDES, J. Levantamento bibliográfico sobre estudos teóricos e epistemológicos da política educacional. *Anais da II Jornadas Latinoamericanas de Estudos epistemológicos en Política Educativa*, 2014. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/download/6609/4062/>. Acesso em: 02 de fev. 2022.

Recebido em: 10.07.2022  
Aprovado em 10.09.2022