



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ROBSON ANTÔNIO DOS REIS VEIGA

**PLANOS DE EDUCAÇÃO E QUALIDADE: DIMENSÕES DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS NO BRASIL**

UBERLÂNDIA

2022

ROBSON ANTÔNIO DOS REIS VEIGA

**PLANOS DE EDUCAÇÃO E QUALIDADE: DIMENSÕES DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia - UFU, como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da Educação.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva

UBERLÂNDIA

2022

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

V426 Veiga, Robson Antônio dos Reis, 1985-
2022 PLANOS DE EDUCAÇÃO E QUALIDADE [recurso eletrônico] :
DIMENSÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL / Robson
Antônio dos Reis Veiga. - 2022.

Orientador: Marcelo Soares Pereira da Silva.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Pós-graduação em Educação.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.te.2022.375>

Inclui bibliografia.

Inclui ilustrações.

1. Educação. I. Silva, Marcelo Soares Pereira da ,
1962-, (Orient.). II. Universidade Federal de
Uberlândia. Pós-graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074


UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1G, Sala 156 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4212 - www.ppged.faced.ufu.br - ppged@faced.ufu.br


ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação				
Defesa de:	Tese de Doutorado Acadêmico, número, PPGED				
Data:	Dez de maio de dois mil e vinte e dois	Hora de início:	[9:30]	Hora de encerramento:	13:30]
Matrícula do Discente:	11813EDU038				
Nome do Discente:	ROBSON ANTÔNIO DOS REIS VEIGA				
Título do Trabalho:	"PLANOS DE EDUCAÇÃO E QUALIDADE: DIMENSÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL"				
Área de concentração:	Educação				
Linha de pesquisa:	Estado, Políticas e Gestão da Educação				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	"Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011"				

Reuniu-se, através do serviço de Conferência Web da Rede Nacional de Pesquisa - RNP, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação, assim composta: Professores Doutores: Luciane Terra dos Santos Garcia - UFRN; Luiz Fernandes Dourado - UFG; Lucia de Fatima Valente - UFU; Valéria Peres Asnis - UFU e Marcelo Soares Pereira da Silva - UFU, orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Marcelo Soares Pereira da Silva, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Soares Pereira da Silva, Professor(a) do Magistério Superior**, em 17/05/2022, às 15:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Fernandes Dourado, Usuário Externo**, em 17/05/2022, às 15:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Valéria Peres Asnis, Professor(a) do Magistério Superior**, em 19/05/2022, às 10:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucia de Fatima Valente, Professor(a) do Magistério Superior**, em 19/05/2022, às 13:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciane Terra dos Santos Garcia, Usuário Externo**, em 23/05/2022, às 16:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3584106** e o código CRC **D4512B77**.

ROBSON ANTÔNIO DOS REIS VEIGA

**PLANOS DE EDUCAÇÃO E QUALIDADE: DIMENSÕES DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia - UFU, como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da Educação.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva

Banca Examinadora

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva (Orientador)
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Profa. Dra. Lúcia de Fátima Valente
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Profa. Dra. Valéria Peres Asnis
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado
Universidade Federal de Goiás (UFG)

Profa. Dra. Luciane Terra dos Santos Garcia
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

*Dedico esta tese à minha esposa Amasília e às
minhas filhas Luiza e Laura, exemplos de
companheirismo e fontes de inspiração.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para a minha trajetória no doutorado.

Ao eterno Deus pela vida e à minha família pela compreensão e pelo incentivo. Em especial, agradeço minha esposa Amasília e minhas filhas Luiza e Laura por confiarem em mim e pelo suporte emocional, sobretudo nos momentos mais difíceis da pesquisa.

Ao meu orientador, Professor Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva, agradeço a paciência, e conhecimentos dispensados durante todo o percurso do estudo. Obrigado por acreditar nesta pesquisa e colaborar sobremaneira com ela.

Ao Grupo de Estudo Laboratório de Análise de Políticas e Gestão em Educação (LAPGE) por ter oportunizado discussões e encontros que contribuíram significativamente com minha formação acadêmica.

A todo(a)s o(a)s colegas e professores da linha de Pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da Educação pelas importantes contribuições teóricas.

À banca examinadora de qualificação e defesa, Professor Dr. Luiz Fernandes Dourado, Professora Dra. Lúcia de Fátima Valente, Professora Dra. Luciane Terra dos Santos Garcia e Professora Dra. Valéria Peres Asnis, que gentilmente aceitaram participar deste importante momento e pelas valiosas contribuições e sugestões conferidas a este trabalho.

À Secretaria Municipal de Educação/PMU pela liberação de 1(um) dia na semana para estudo.

Muito obrigado a todo(a)s!

“Pensar a história como possibilidade é reconhecer a educação também como possibilidade. É reconhecer que se ela, a educação, não pode tudo, pode alguma coisa”.
(FREIRE, 2017, p.42).

RESUMO

Esta tese de doutorado situa-se no campo das políticas públicas educacionais, na linha de pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação – PPGED/UFU. Este estudo analisou os processos de formulação e monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e o Plano Estadual de Educação de Minas Gerais (PEEMG 2018-2027) sob a ótica do debate da qualidade na/da educação. Os objetivos específicos foram: 1) Mapear, apreender e examinar os diferentes conceitos, concepções e perspectivas de qualidade na/ da educação presentes no debate nacional que influenciam nos processos de formulação e monitoramento dos Planos de Educação; 2) Contextualizar e discutir o conceito e os processos de formulação e monitoramento de Políticas públicas, buscando situar o debate da qualidade que permeia os Planos de Educação; 3) Descrever e analisar os processos de formulação e monitoramento do PNE (2014-2024) e do PEEMG (2018-2027) a partir da perspectiva do debate da qualidade na/da educação. A questão central foi: como que o debate da qualidade na/da educação se articula no contexto de formulação e monitoramento do PNE (2014-2024) e do PEEMG (2018-2027)? Como hipótese da tese, afirmou-se que nos processos de formulação e monitoramento do PNE (2014-2024) e do PEEMG (2018-2027) coexistem distintas concepções e perspectivas de qualidade na/da educação que se contrapõem entre si. Empregou-se os pressupostos da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental. A coleta de dados foi obtida por meio dos levantamentos bibliográficos e documentais. A análise documental ocorreu a partir do suporte de diversos autores e do materialismo histórico-dialético. As categorias empíricas apreendidas do objeto foram: concepções e perspectivas de qualidade; processos de formulação e monitoramento de políticas públicas; participação. Por fim, a pesquisa comprovou empiricamente os pressupostos da hipótese anunciada, ora foram identificados elementos constitutivos de concepções e perspectivas de qualidade de cunho social e ora de elementos da concepção gerencial de cunho econômico. Outros resultados demonstraram que houve uma ampla mobilização social em torno dos processos de formulação dos Planos de Educação investigados, contudo as decisões foram tomadas em arenas mais restritas. No ritmo atual, boa parte das metas e estratégias não serão cumpridas até o término de vigência dos Planos de Educação. Na prática, os Planos de Educação foram secundarizados nos processos de elaboração das políticas educacionais, contribuindo para a perpetuação do dilema da descontinuidade das políticas públicas em detrimento das políticas de Estado.

Palavras-chave: Qualidade na/da Educação. Planos de Educação. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This doctoral thesis is located in the field of public educational policies, in the State, Policies and Management of Education research line – PPGED/UFU. This study analyzed the processes of formulation and monitoring of the National Education Plan (PNE 2014-2024) and the Minas Gerais State Education Plan (PEEMG 2018-2027) from the perspective of the debate on quality in/of education. The specific objectives were: 1) Map, apprehend and examine the different concepts, conceptions and perspectives of quality in/of education present in the national debate that influence the processes of formulation and monitoring of Education Plans; 2) Contextualize and discuss the concept and processes of formulation and monitoring of public policies, seeking to situate the debate on quality that permeates the Education Plans; 3) Describe and analyze the processes of formulation and monitoring of the PNE (2014-2024) and the PEEMG (2018-2027) from the perspective of the debate on quality in/of education. The central question was: how is the debate on quality in/of education articulated in the context of the formulation and monitoring of the PNE (2014-2024) and the PEEMG (2018-2027)? As a hypothesis of the thesis, it was stated that in the processes of formulation and monitoring of the PNE (2014-2024) and the PEEMG (2018-2027) different conceptions and perspectives of quality in/of education coexist that are opposed to each other. The assumptions of bibliographic research and documental research were used. Data collection was obtained through bibliographic and documentary surveys. The documental analysis took place from the support of several authors and historical-dialectical materialism. The empirical categories learned from the object were: conceptions and perspectives of quality; public policy formulation and monitoring processes; participation. Finally, the research empirically proved the assumptions of the announced hypothesis, sometimes constituting elements of conceptions and perspectives of quality of a social nature and sometimes elements of the managerial conception of an economic nature were identified. Other results showed that there was a broad social mobilization around the processes of formulation of the investigated Education Plans, however the decisions were taken in more restricted arenas. At the current rate, most of the goals and strategies will not be met until the Education Plans expire. In practice, the Education Plans were secondary in the processes of elaboration of educational policies, contributing to the perpetuation of the dilemma of the discontinuity of public policies to the detriment of State policies.

Keywords: Quality in/of Education. Education Plans. Public Policy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Legislações selecionadas para o estudo dos Planos de Educação.....	30
Quadro 2 - Documentos selecionados para o estudo dos Planos de Educação.....	31
Quadro 3 - Conceituação de Políticas Públicas.....	77
Quadro 4 - Referências de qualidade na/da educação na C.F/1988.....	106
Quadro 5 - Referências de qualidade na/da educação na Lei 9.394/1996.....	108
Quadro 6 - Principais marcas de qualidade presentes nos documentos da Conae 2010.....	124
Quadro 7 - As dimensões estruturantes das metas da educação básica no PNE (2014-2024)...	139
Quadro 8 - Presença das instituições nas reuniões preparatórias.....	173
Quadro 9 - Síntese das Memórias das Reuniões Preparatórias.....	175
Quadro 10 - Vagas por segmento nos encontros do Fórum Técnico.....	180
Quadro 11-Dimensões estruturantes das metas da educação básica no PEEMG (2018-2027).	201
Quadro 12 - Comparativo entre as novas estratégias da meta 7 propostas no Documento Final do Fórum Técnico com a Lei 23.197/2018.....	203

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Produção acadêmica em torno da temática no banco de dados da Capes.....	27
Tabela 2 - Produção acadêmica em torno da temática no banco de dados da BDTD.....	27
Tabela 3 - Resultados e as metas do Ideb no Brasil em 2019 (Rede Total).....	155
Tabela 4 - Resultados e as metas do Ideb 2019 (Rede Total).....	212
Tabela 5 - Resultados e as metas do Ideb 2019 (Rede Estadual)	213
Tabela 6 - Resultados e as metas do Ideb 2019 (Rede Privada)	214

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Adeomg	Associação de Diretores de Escolas Oficiais do Estado de Minas Gerais
AEE	Atendimento Educacional Especializado
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AMM	Associação Mineira de Municípios
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
Anfope	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
APPMG	Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CBE	Conferências Brasileiras de Educação
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CE	Constituição Estadual de Minas Gerais
CEB	Câmara de Educação Básica
CEC	Comissão de Educação e Cultura
Cedes	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEEMG	Conferência Estadual de Educação de Minas Gerais
CF	Constituição Federal
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CIEE	Centro de Integração Empresa-Escola
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação

Conape	Conferência Nacional Popular de Educação
Coneb	Conferência Nacional da Educação básica
Coned	Congresso Nacional de Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
Cref6	Conselho Regional de Educação Física de Minas Gerais
CRMG	Currículo Referência de Minas Gerais
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
EaD	EDUCAÇÃO a Distância
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ETI	Educação em Tempo Integral
Faced	Faculdade de Educação da UFU
FCU	Faculdade Católica de Uberlândia
Fecomércio	Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Minas Gerais
FEE	Fórum Estadual de Educação
Femei	Fórum Mineiro de Educação Infantil
FEPEMG	Fórum Estadual Permanente de Educação de Minas Gerais
Fetaemg	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fiemg	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FJN	Fundação Joaquim Nabuco
FME	Fórum Mundial de Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério
GQT	Gestão da Qualidade Total

GPI	Gerência de Projetos Institucionais
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
Ipea	Instituto de Pesquisa aplicada
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial de Saúde
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDET	Plano Decenal de Educação para Todos
PEEMG	Plano Estadual de Educação De Minas Gerais
PIB	Produto Interno Bruto
Pisa	Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes
PL	Projeto de lei
PMCTPE	Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação
Pnad-c	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGED	Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
Proalfa	Programa de Avaliação da Alfabetização
Proeb	Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica
PSEC	Planos Setoriais de Educação e Cultura
<i>PSO</i>	<i>Public Service Orientation</i>
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
Secad	Secretaria de Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade
Sedectes/MG	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais
SEE	Secretaria de Estado de Educação

Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Simave	Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública
Simec	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
Sind-UTE/MG	Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais
Sinep/MG	Sindicato das Escolas Particulares do Estado de Minas Gerais
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TPE	Todos pela Educação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UEE/MG	União Estadual dos Estudantes de Minas Gerais
Uemg	Universidade do Estado de Minas Gerais
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
Uncme	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UniFucamp	Centro Universitário Mário Palmério
Unimontes	Universidade Estadual de Montes Claros
Unipac	Universidade Presidente Antônio Carlos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
1.1 Contextualização da pesquisa.....	19
1.2 Problematização, objetivos, justificativas e relevância da pesquisa.....	22
1.3 Fundamentação teórica e Procedimentos metodológicos.....	25
2 CONCEPÇÕES E PERSPECTIVAS DE QUALIDADE NA/DA EDUCAÇÃO	42
2.1 As características básicas do conceito de qualidade na/da educação.....	43
2.2 Qualidade e gerencialismo na educação	50
2.3 A qualidade social da educação.....	59
2.4 Qualidade na/da educação socialmente referenciada.....	62
2.5 Qualidade sociocultural e socioambiental.....	64
2.6 Qualidade Negociada.....	67
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DEBATE DA QUALIDADE	75
3.1 Dos processos de formulação ao monitoramento das políticas públicas.....	79
3.1.1 <i>O Ciclo de Políticas</i>	84
3.1.2 <i>Os modelos de Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Interrompido</i>	92
3.1.3 <i>Modelos de tomada de decisão</i>	94
3.2 Alguns apontamentos em torno das políticas públicas no Brasil.....	98
3.3 As políticas públicas e o debate de qualidade na/da educação.....	103
3.3.1 <i>As políticas públicas e o debate de qualidade na/da educação nos anos 2000</i>	110
4 A QUALIDADE NA/DA EDUCAÇÃO E OS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PNE (2014-2024)	116
4.1 Concepções e perspectivas de qualidade presentes no contexto da Conae 2010	118
4.2 A tomada de decisões em torno da formulação do PNE.....	132
4.3 PNE (2014-2024): a norma, as metas e a questão da qualidade.....	135
4.4 Monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024) e a qualidade na/da educação.....	146
5 PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS (PEEMG) E QUALIDADE: FORMULAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	163
5.1 A construção do PEE de Minas Gerais no âmbito da ALMG: O Fórum Técnico.....	170

5.2 Encontros Regionais e Final no contexto do Fórum Técnico.....	182
5.3 Tomada de decisões: o Comitê de Representação e o trâmite legislativo.....	192
5.4 Apontamentos sobre a parte normativa, metas e estratégias do PEEMG (2018-2027): a questão da qualidade.....	197
5.5 O monitoramento e avaliação do PEEMG (2018-2027) e a questão da qualidade.....	206
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	220
REFERÊNCIAS	230

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se situa na Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e tem como temática central o debate da qualidade na/da educação no contexto do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais (PEEMG 2018-2027).

1.1 Contextualização da pesquisa

O contexto geral da nossa pesquisa remete aos contornos que as políticas públicas educacionais ganharam a partir da década de 1990, sobretudo em decorrência das mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais que caracterizaram esse marco temporal. As principais mudanças ocorridas nesse período decorrem do avanço da ofensiva neoliberal pelo mundo. O neoliberalismo foi constituído após a metade do século XX, principalmente por Friedrich August von Hayek e por Milton Friedman, críticos do Estado de Bem-Estar Social. O neoliberalismo ganhou novos contornos a partir da década de 1980 e teve os organismos internacionais como os seus principais difusores.

No Brasil, os impactos da ofensiva neoliberal provocaram alterações estruturais na gestão pública, denominada de gerencialismo e seus efeitos foram materializados por meio da Reforma Administrativa, a lógica do Estado Mínimo, os ajustes fiscais externo e os processos de descentralização/desconcentração da gestão, responsabilização e eficiência na busca por resultados satisfatórios das políticas implementadas.

Desse modo, os rumos da educação ganharam novos delineamentos com o estabelecimento da gestão por resultados, oriunda da Gestão da Qualidade Total (GQT) e expressa por meio das avaliações externas e o estabelecimento de índices quantitativos para mensurar a qualidade na/da educação e secundarizando ou desconsiderando outros indicadores de caráter sociocultural. Além disso, foram adotadas práticas do mercado na área educacional como a competitividade, o ranqueamento e a meritocracia. Tratam-se de dimensões constitutivas da concepção gerencial da qualidade na/da educação.

Essas significativas mudanças repercutiram na atualidade, especialmente após 2016, marcadas fundamentalmente pelo golpe que tirou Dilma Rousseff do cargo de presidenta do Brasil. Esse foi o anúncio do que viria pela frente com os governos de Michel Temer, que sucedeu a referida governante e com a eleição de Jair Bolsonaro. A política econômica desses

dois últimos governos prevaleceu sobre as áreas sociais e provocou retrocessos na educação do país, em decorrência do congelamento, por 20 anos, dos investimentos em nessa área, a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 95/2016, da reforma trabalhista e, mais atualmente, com as negligências na condução da Pandemia da Covid-19, cujos impactos ainda não foram mensurados objetivamente, apesar de que, na prática, a sociedade já sentiu as consequências.

Nesse contexto, insere-se a nossa temática de estudo. Os Planos de Educação foram estabelecidos como uma prerrogativa da C.F/1988 e da LDB/1996, assim como a dimensão da qualidade na/da educação. A articulação entre essas duas vertentes das políticas públicas ocorre à medida que a qualidade é uma das diretrizes a serem alcançadas por meio da implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais (PEEMG).

Ao longo dos anos, sobretudo a partir da década de 1990, em oposição à concepção gerencial de qualidade, foram forjadas outras concepções e perspectivas de qualidade de cunho social emergiram do contexto histórico. Estas “novas” concepções e perspectivas de qualidade social são caracterizadas pela apropriação do termo qualidade associada à uma diversidade de indicadores intra e extraescolares e abrangem as múltiplas dimensões que envolvem a educação, como a política, econômica, social e cultural.

Além disso, o desvelamento das contradições e das concepções e perspectivas de qualidade presentes no contexto dos Planos de Educação passam pela necessidade de se fazer um minucioso trabalho investigativo que demanda esforço do pesquisador e se constitui um desafio instigante que estamos dispostos a enfrentar.

Após essa breve contextualização, ressaltamos que a pesquisa não é obra do acaso, mas, sim, resultado de inquietações, questões que nos angustiam e que necessitam de respostas ou mesmo de direcionamentos que sejam capazes de minimizar tais inquietudes. Cientes de que o caminho percorrido até aqui é tão importante quanto o que ainda há de ser trilhado, destacarei a seguir a relação da minha trajetória acadêmica e profissional com o objeto investigado.

Em 2006, concluí a graduação no curso Normal Superior pela Universidade Presidente Antônio Carlos (Unipac), na única turma de ensino superior realizada no próprio município de Conquista – MG, até a presente data. No mesmo ano de conclusão do curso de graduação, fui aprovado em dois concursos públicos para professor, sendo o primeiro pela rede municipal de Sacramento - MG e o segundo pela prefeitura da cidade de Conquista – MG. Desse modo, iniciei minha trajetória profissional na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, atuando nas duas redes de ensino de forma concomitante até o início de 2011.

De forma paralela à atuação profissional, nos anos de 2007 e 2008 cursei a pós-graduação em Supervisão Escolar e Inspeção Escolar pela Faculdade Católica de Uberlândia (FCU). Em 2011 fui aprovado no concurso público para o cargo de Especialista em Educação - Inspetor Escolar, função que exerço desde então na rede municipal de ensino de Uberlândia. Em 2013 atuei como docente do curso de especialização em supervisão escolar pela FCU.

As experiências vividas tanto no contexto imediato da sala de aula, bem como no acompanhamento das questões burocráticas, administrativas e pedagógicas no âmbito da rede de ensino despertaram o meu interesse pelo tema da qualidade na/da educação. Como professor da educação básica trabalhei em escolas com realidades socioeconômicas e culturais diversas e foi possível perceber a existência de indicadores de qualidade que expressavam se uma escola era de boa ou de má qualidade como, por exemplo, a localização da escola, quadro de pessoal, formação continuada, salários dos profissionais, dentre outros.

Na condição de inspetor escolar, notei que a questão da melhoria da qualidade na/da educação estava presente nos documentos oficiais, nos marcos legais e nas ações e discursos dos governos. Cotidianamente, percebia-se que as questões em torno dessa temática eram centrais na implementação de políticas públicas. Porém, a compreensão conceitual da qualidade na/da educação apresentava ser confusa e extremamente complexa.

A melhoria da qualidade não se dá apenas por meio de uma transmissão automática dos discursos ou documentos para a escola. A conceituação de qualidade é complexa, pois a realidade também é complexa. O significado de qualidade não é o mesmo de uma rede de ensino para outra, de uma escola para outra, tampouco de um sujeito para outro. Nesse contexto, convivem, ao mesmo tempo, várias noções, sentidos, concepções e perspectivas em torno da discussão da qualidade na/da educação, e um conjunto de aspectos ou indicadores de ordem social, política, econômica, cultural e ambiental que devem ser considerados.

Em 2013, fui aprovado em primeiro lugar no processo seletivo para o mestrado na Linha de Pesquisa em Estado, Políticas e Gestão da Educação pelo PPGED/UFU. Logo após, o meu ingresso no PPGED/UFU, fui integrado a uma pesquisa em rede que abrangia os estados de Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Norte: “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012”. O objetivo geral desse projeto foi avaliar os resultados da implementação PAR em municípios dos estados do RN, PA e MG, no que se refere à gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura e recursos pedagógicos, evidenciando suas repercussões para a sistematização do regime de colaboração entre os entes federados. As contribuições do grupo de pesquisa foram

significativas para o desenvolvimento da dissertação e permitiu aprofundar o debate sobre qualidade na/da educação nas políticas públicas educacionais.

Em 2016, concluí o mestrado com a aprovação da dissertação intitulada “Qualidade da educação e políticas educacionais no período de 2003 a 2010: uma análise nos governos de Lula da Silva”. De 2017 até 2020 atuei como docente em cursos de graduação em pedagogia e especialização em educação pela Unipac - Uberlândia. Desde 2016 atuo como docente em algumas disciplinas, inclusive a de Políticas Públicas Educacionais na Educação Básica, do curso de Pós-graduação em Administração, Planejamento, Inspeção, Supervisão e Orientação Educacional para a Educação Básica no atual Centro Universitário Mário Palmério (UniFucamp), na cidade de Monte Carmelo.

A partir desse movimento acadêmico e profissional, veio o interesse em aprofundar mais sobre a temática da qualidade na/da educação como uma das dimensões constitutivas das políticas públicas. Assim, em 2017 fui aprovado em primeiro lugar no processo seletivo do curso de doutorado da Linha de Pesquisa em Estado, Políticas e Gestão da Educação pelo PPGED/UFU. No doutorado cursei, dentre outras, duas disciplinas que contribuíram para a escrita da tese: “Tópicos Especiais em Estado, Políticas e Gestão em Educação III: teorias do Estado no contexto do capitalismo” e “Tópicos Especiais em Política e Gestão da Educação II: as políticas Educacionais Brasileiras contemporâneas dos discursos à implementação – implicações no cenário educacional atual”.

A trajetória acadêmica e profissional que percorremos justifica e evidencia o nosso interesse pela temática de estudo anunciada anteriormente. Para a continuidade dessa caminhada, compreendemos que as nossas análises e reflexões, sobre o nosso objeto, precisam estar bem ancoradas nos rigores da pesquisa acadêmica e, para tanto, se faz necessário apontarmos as questões problematizadoras e os objetivos que motivaram o nosso estudo, assim como a sua relevância e justificativas, também a fundamentação e os procedimentos teórico-metodológicos que guiaram a pesquisa.

1.2 Problematização, objetivos, justificativas e relevância da pesquisa

Questões problematizadoras/orientadoras e objetivos do estudo

A questão central orientadora deste estudo está assim demarcada: como que o debate da qualidade na/da educação se articula no contexto de formulação e monitoramento do Plano

Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais (PEEMG 2018-2027)?

A partir dessa questão central, elaboramos outros questionamentos: Quais são os conceitos e as perspectivas de qualidade na/da educação presentes no debate dos Planos de Educação? Como que o debate da qualidade na/da educação situa-se no contexto das políticas públicas no Brasil? Como se deram os processos de formulação e monitoramento do PNE (2014-2024) e do PEEMG (2018-2027)? De que maneira o debate da qualidade na/da educação se articulou nos Planos de Educação (PNE e PEEMG)?

Diante desses questionamentos, suspeitamos que nos processos de formulação e monitoramento do PNE (2014-2024) e do PEEMG (2018-2027) coexistem distintas concepções e perspectivas de qualidade na/da educação que se contrapõem entre si. Essa afirmativa necessita ser investigada e analisada, a fim de que com base em dados empíricos ela seja confirmada ou refutada. Tal suspeita se deve ao fato de que, em primeiro lugar, o termo qualidade é de caráter polissêmico e histórico; em segundo lugar, os Planos de Educação terem sido desenvolvidos no contexto da participação social da comunidade educacional e os atores governamentais.

O objetivo geral desta pesquisa consistiu analisar os processos de formulação e monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais (PEEMG 2018-2027) sob a ótica do debate da qualidade na/da educação.

Os objetivos específicos foram:

- i. Mapear, apreender e examinar os diferentes conceitos, concepções e perspectivas de qualidade na/da educação presentes no debate nacional que influenciam nos processos de formulação e monitoramento dos Planos de Educação.
- ii. Contextualizar e discutir o conceito e os processos de formulação e monitoramento de Políticas públicas, buscando situar o debate da qualidade que permeia os Planos de Educação.
- iii. Descrever e analisar os processos de formulação e monitoramento do PNE (2014-2024) e do PEEMG (2018-2027) a partir da perspectiva do debate da qualidade na/da educação.

Portanto, o caminho percorrido nesta tese foi balizado por essas questões norteadoras e os objetivos supramencionados. Trata-se, enfim, de um desafio que ora nos comprometemos a enfrentar.

Relevância da pesquisa

A relevância desta pesquisa decorre da própria atualidade do tema e da sua importância para o campo de políticas públicas no Brasil, considerando os Planos de Educação e a qualidade na/da educação como suas dimensões constitutivas. A investigação dessas duas vertentes, sobretudo a partir da articulação entre elas, traz originalidade à proposta e, conseqüentemente, contribui para o avanço do debate educacional no Brasil.

Justificativa

A investigação em torno do nosso objeto, com a intenção de responder à problemática e aos objetivos delineados e delimitados nesta pesquisa, se justifica, pois possui originalidade e está pautada num tema concreto e atual que se desenrola numa realidade a ser desbravada. Além disso, após realizarmos um levantamento bibliográfico em repositórios acadêmicos e sites de divulgação de pesquisa científica, ficou evidenciado que há um vazio de produções acadêmicas que contemplem as dimensões dos Planos de Educação - especialmente do estado de Minas Gerais - e da qualidade na/da educação de forma articulada e que levem em consideração os seus processos de formulação e monitoramento.

Desse modo, este estudo se justifica na medida em que ao investigarmos a realidade em torno do nosso objeto de pesquisa, foi possível extrair elementos fundamentais dos Planos de Educação (PNE e PEEMG) para o entendimento das políticas públicas educacionais na sua articulação com o debate da qualidade na/da educação no âmbito da academia, especialmente para o campo de políticas públicas. Ao publicizarmos os resultados deste trabalho forneceremos à sociedade uma boa fonte de informação sobre a referida temática.

Portanto, entendemos que esta pesquisa trará elementos fundamentais do ponto de vista teórico e metodológico para a formação do próprio pesquisador e de outros pesquisadores interessados nesta temática. E, por fim, não temos a intenção de esgotar o debate em torno dessa temática, mas suscitar outras reflexões e análises a fim de que o conhecimento em torno do objetivo possa se tornar cada vez mais amplo.

1.3 Fundamentação teórica e procedimentos metodológicos

A pesquisa acadêmica é um processo de construção e reconstrução que busca desenvolver novos conhecimentos. Pesquisar requer um planejamento minucioso do caminho que se pretende percorrer. Além disso, o pesquisador deve considerar que o objeto investigado é apreendido no seu desenvolvimento histórico e, portanto, trata-se de algo que está em constante movimento. Essa atividade envolve um esforço de reflexão e análise, de aproximações e distanciamentos, pois a estrutura do nosso objeto de estudo não é apreendida simplesmente pela contemplação (KOSÍK, 1976).

Nesse contexto, além do tema, dos objetivos e da problemática é necessário a definição dos fundamentos e procedimentos teórico-metodológicos que irão nortear a pesquisa. Para Minayo (2009), teoria é a explicação da realidade e metodologia “é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 2009, p.14). De acordo com Minayo (2009, p. 15), “a teoria e a metodologia caminham juntas, intrincavelmente inseparáveis”. Severino (2007, p.100) complementa esse raciocínio afirmando que “a ciência é sempre o enlace de uma malha teórica com dados empíricos”.

À medida que o pesquisador consegue definir o seu objeto de estudo, é necessário evidenciar, logo em seguida, o recorte temporal e espacial para o melhor desenvolvimento da investigação. Sendo assim, o nosso objeto de estudo implica num processo de discussão e análises em torno dos Planos de Educação - PNE 2014-2024 e PEEMG 2018-2027 - sob a ótica do debate da qualidade na/da educação. A Conae 2010 foi o ponto de partida para se compreender o debate da qualidade na/da educação presente no processo de elaboração dos Planos de Educação e as análises do objeto abarcaram os dados e informações até o ano de 2021. Portanto, o nosso recorte temporal abrange mais detalhado o período de 2010 a 2021.

Neste estudo, recorreremos aos pressupostos da pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Quanto à análise dos dados coletados, não nos prendemos na mera descrição do fenômeno ou de sua aparência imediata; pelo contrário, adotamos uma postura crítica. Nesse sentido, o materialismo histórico-dialético constituiu-se como o método fundamental na consecução desta pesquisa.

Ao utilizar a pesquisa bibliográfica, o pesquisador amplia o seu olhar a partir das contribuições de diferentes autores a respeito de uma determinada temática. Assim, o pesquisador trabalha com fontes secundárias e que já foram objeto de investigações e, portanto, receberam um tratamento científico (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Os autores,

Marconi e Lakatos (2003), ressaltam que a pesquisa bibliográfica implica no exame do tema a partir de um novo enfoque ou abordagem e, conseqüentemente, chegando a novas conclusões.

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica, na visão de Gil (2008, p. 50), “[...] reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”. Em pesquisas bibliográficas, Gil (2008) resalta que é necessário tomar pelo menos duas medidas de segurança: 1) analisar em profundidade cada informação para descobrir possíveis incoerências ou contradições e 2) utilizar fontes diversas.

Dentre as fontes bibliográficas, destacamos: livros, revistas, jornais, publicações avulsas e teses, como dados de fontes secundárias (MARCONI; LAKATOS, 2003). São chamadas de fontes secundárias, pois elas são resultantes de processos de análises e contribuições de diferentes autores sobre o tema (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Tais fontes são encontradas em formato eletrônico ou papel. Nos últimos anos, a *internet* aumentou consideravelmente o acesso às diversas publicações de diferentes naturezas em nível nacional e internacional, publicados pelo aparelho do Estado, pelos organismos internacionais e por agências e intelectuais (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). A procura por essas fontes – eletrônicas ou de papel – se deu por meio de um levantamento bibliográfico, acompanhada de processos constantes de leituras, fichamentos e registros em quadros e anotações. Para Marconi e Lakatos (2003, p.174), “toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas”.

Isso revela que num processo investigativo o pesquisador não começa do zero. Neste trabalho partimos do conhecimento acumulado em torno do nosso objeto de pesquisa, com a finalidade de apreendermos de forma crítica o seu conteúdo e de contribuir para o debate educacional. Desse modo, para o desenvolvimento deste estudo foi imprescindível um criterioso levantamento bibliográfico para identificar os conhecimentos acumulados sobre o objeto investigado. No que se refere à seleção dos referenciais bibliográficos, consideramos que ela deve se dar numa perspectiva crítica, de modo a desencadear análises e inferências para não ficar no óbvio ou no senso comum (GATTI, 2003).

Para o levantamento da produção acadêmica, foram considerados, principalmente, o Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). A justificativa para a escolha dessas bases de dados é que elas são específicas sobre a produção de conhecimentos e, por isso, elas permitem alcançar o maior número possível de referências e também porque elas se complementam. Nesse sentido, utilizamos as seguintes palavras-chave, sozinhas ou

combinadas: Qualidade na/da educação; Formulação e/ou análise de políticas públicas; Plano Nacional de Educação; Plano Estadual de Educação de Minas Gerais.

Considerando essas palavras-chave realizamos as buscas das produções acadêmicas em torno da temática no banco de dados da Capes e elaboramos o quadro abaixo com o intuito de sintetizar e tornar mais simples a visualização dos resultados encontrados.

Tabela 1 - Produção acadêmica em torno da temática no banco de dados da Capes

Banco de dados da CAPES			
Palavras-chave:	Nº teses	Nº dissertações	Total geral
Qualidade na/da educação	5.207	12.298	17.505
Formulação e/ou análise de políticas públicas	5.703	13.797	19.500
Plano Nacional de Educação	5.207	12.298	17.505
Plano Estadual de Educação de Minas Gerais	2.517	5.711	8.228

Fonte: Elaborado pelo autor com base no banco de dados Capes.

No tocante à produção acadêmica em torno da temática no banco de dados da BDTD, obtivemos os seguintes resultados:

Tabela 2 - Produção acadêmica em torno da temática no banco de dados da BDTD

Banco de dados da BDTD			
Palavras-chave:	Nº teses	Nº dissertações	Total geral
Qualidade na/da educação	10	17	27
Formulação e/ou análise de políticas públicas	77	135	212
Plano Nacional de Educação	5	13	18
Plano Estadual de Educação de Minas Gerais	1	2	3

Fonte: Elaborado pelo autor com base no banco de dados BDTD.

As primeiras buscas obtiveram resultados muito amplos e utilizamos recursos de buscas mais refinadas e filtros a fim de que os resultados se tornassem mais precisos. Dentre os filtros mais utilizados de acordo com a disponibilidade nas plataformas de pesquisa, destacamos: *Grande área de Conhecimento: Educação; Área de Conhecimento: Educação; Data de publicação e Área de Concentração*. Este levantamento foi realizado em março de 2021¹.

Além disso, a definição dos períodos ficou compreendida dentro do recorte temporal desta pesquisa. Com base nas especificidades e limites temporais das palavras-chave consideramos os seguintes períodos: 1) Qualidade na/da educação: 2014 a 2021; 2) Formulação e/ou análise de políticas públicas: 2010 a 2021; 3) Plano Nacional de Educação: 2014 a 2021;

¹ Havíamos realizado um primeiro levantamento em julho de 2020, porém a fim de atualizar as buscas, foi feita uma segunda pesquisa em março de 2021.

4) Plano Estadual de Educação de Minas Gerais: 2018 a 2021. Os resultados da busca na Capes, mesmo após os filtros, foram bastante amplos e poucas dissertações e teses tinham relação direta com a temática pesquisada. Os resultados alcançados no banco de dados da BDTD foram mais reduzidos e um pouco mais precisos.

Ressaltamos que realizamos buscas nas plataformas *Google Acadêmico* e *Scientific Eletronic Library Online (Scielo)*, nas quais localizamos alguns artigos de autores que discutem a temática pesquisada. Realizamos também pesquisas em repositórios acadêmicos, como por exemplo, o da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), e dentre as referências encontradas, localizamos quatro dissertações que tratam da temática da qualidade na/da educação nas políticas públicas. Além disso, realizamos buscas diretas em revistas e periódicos de sites de entidades educacionais como Anpae e Anped. Ressaltamos que parte das referências utilizadas nesta pesquisa foram trazidas do movimento de pesquisa que resultou na nossa dissertação de mestrado, defendida em 2016.

O passo seguinte foi identificarmos os textos que eram mais pertinentes ao tema e ao recorte temporal delineado. Alguns referenciais foram selecionados para subsidiar as nossas análises e aqueles mais relevantes foram utilizados no texto desta pesquisa e aparecem na forma de citações de acordo com a temática abordada em cada seção.

Considerando os bancos de dados citados, ressaltamos que não localizamos nenhuma pesquisa de mestrado ou doutorado que discuta concepções e perspectivas de qualidade no PEEMG (2018-2027). A nosso ver essa constatação sinaliza para duas direções: a primeira é de que essa lacuna na produção acadêmica sobre a temática é em decorrência da recente aprovação do referido Plano Estadual e em segundo lugar é que este fato aponta para a importância do nosso trabalho no sentido de ocupar espaço nessa lacuna e contribuir para o desenvolvimento do campo das políticas públicas educacionais.

Além disso, existem diversas outras obras de autores que foram considerados nesta pesquisa e que dão sustentação à nossa argumentação. Tratam-se de livros, capítulos de livros, coletâneas e artigos sinalizados na sequência deste texto e organizados por temáticas.

Os autores que tratam do tema da **Qualidade na/da educação**, referenciados neste estudo, foram: Abrucio (1997, 2007); Oliveira (1997); Gentili (1997); Pimenta (1998); Freitas (2005, 2007, 2018a); Carreira e Pinto (2007); Dourado, Oliveira e Santos (2007); Pinto (2008); Dourado e Oliveira (2009); Silva (2009); Antunes e Padilha (2010); Chirinéa e Barrero (2010); Gusmão (2010); Melo (2011); Mendes (2011); Gadotti (2010, 2013); Bondioli (2013); Cury (2014); Weber (2016); Dourado et al. (2016); Azevedo, Marques e Aguiar (2016); Nez (2018) e Najjar e Macarzel (2020).

Dentre os autores que discutem as **Políticas Públicas** de modo geral, destacamos: Mainardes (2006); Souza e Dantas Neto (2006); Hochman; Arretche e Marques (2007); Capella (2007, 2018); Souza (2007); Shiroma, Moraes e Evangelista (2011); Mainardes, Ferreira e Tello (2011); Howlett, Ramesh e Perl (2013); Martins (2013); Almeida e Tello (2013); Brasil, Capella e Soares (2014); Agum, Riscado e Menezes (2015); Brasil e Capella (2016); Farah (2016, 2018); Araújo e Rodrigues (2017); Fernandes (2018); Gomes (2019); Silva, Valente e Pereira (2019) e Oliveira (2020).

As nossas formulações teóricas em torno dos **Planos de Educação** foram fundamentadas em: Arelaro (2007); Fonseca (2009); Saviani (2014, 2020); Azevedo (2014); Dourado (2016); Azevedo e Aguiar (2016); Oliveira, Gouveia e Araújo (2018); Menezes e Souza (2018); Denardi (2019); Denardi e Costa (2020); Dourado (2020); Abranches, Coutinho e Azevedo (2020); Campos (2020); Ferreira, Moraes e Oliveira (2021) e Pereira e Valente (2021b).

Os autores utilizados nesta pesquisa e que trataram de **Teorias e metodologias de pesquisa** foram: Kosík (1976); Ludke e André (1986); Triviños (1987); Gatti (2003); Marx (1999); Marconi e Lakatos (2003); Sanfelice (2005); Shiroma, Campos e Garcia (2005); Severino (2007); Cellard (2008); Gil (2008); Marx e Engels (2009); Minayo (2009); Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009); Marx e Engels (2010); Alves (2010); Paulo Netto (2011); Almeida e Tello (2013); Tonet (2016) e Rosa (2020).

Os materiais levantados – livros, teses, dissertações e artigos encontrados foram compilados a partir das principais categorias desta pesquisa, que foi assim organizada: título do trabalho, autor(a), *link*/referência, natureza/tipo de trabalho, data publicação e resumo. O material foi selecionado, lido e fichado a fim de servir de consulta no momento da escrita da tese.

Concomitantemente ao levantamento bibliográfico, realizamos os procedimentos da pesquisa documental. A pesquisa documental é compreendida como um dos mais importantes procedimentos investigativos utilizados nos estudos em políticas educacionais. Para Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 5) “a pesquisa documental é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compressão e análise de documentos dos mais variados tipos”.

No que se refere à definição de documento ou fonte, compreendemos que seja “tudo que é vestígio do passado, tudo o que serve de testemunho” (CELLARD, 2008, p. 297). Nesse contexto, os documentos que o pesquisador utiliza são chamados de fontes primárias, pois contém dados e informações que ainda não receberam tratamento analítico e para compreendê-

los e aprendê-los recorre-se a diferentes técnicas e instrumentos apropriados e necessários à pesquisa documental. O uso de documentos deve ser valorizado pela riqueza de informações que deles podem ser extraídas (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Nessa direção, compreendemos que os documentos são objetos de investigação tanto da pesquisa bibliográfica quanto da pesquisa documental (SEVERINO, 2007). O que as diferenciam é a natureza das fontes, enquanto naquela as fontes são denominadas de secundárias, na pesquisa documental elas são denominadas de primárias. Gil (2008) reforça essa distinção por meio do trecho abaixo:

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (GIL, 2008, p. 51).

Considerando esses esclarecimentos, dentre as diversas fontes documentais identificadas com a pesquisa documental, destacamos as publicações parlamentares, fontes estatísticas e os documentos oficiais como leis, pareceres, ofícios, resoluções, relatórios, projetos de lei etc. (MARCONI; LAKATOS, 2003), sendo fontes que podem ser localizadas tanto no formato eletrônico quanto impresso. Desses documentos “podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 34).

Para a consecução desta pesquisa, construímos um banco de dados com os documentos oficiais elaborados pelos poderes federal, estadual e municipal, como leis, projetos de leis, decretos, resoluções, portarias e pareceres relacionados com os Planos de Educação.

Quadro 1 - Legislações selecionadas para o estudo dos Planos de Educação

Legislação	Síntese
Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014.	Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.
Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.	Constituição da República Federativa do Brasil.
Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009.	Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e

	ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. 2009.
Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.
Emenda Constitucional nº 108 de 26 de agosto de 2020.	Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundeb; altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.
Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007.	Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.
Projeto de Lei nº 2.882 de 17 setembro de 2015.	Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE – e dá outras providências.
Lei nº 23.197 de 26 de dezembro de 2018.	Institui o Plano Estadual de Educação (PEE) para o período de 2018 a 2027 e dá outras providências.
Lei nº 19.481, de 12 de janeiro de 2011.	Institui o Plano Decenal de Educação do Estado.

Fonte: Organizado pelo autor.

Além desses documentos, utilizamos também aqueles que foram construídos por órgãos e entidades com base nos documentos oficiais, com o objetivo de fornecer dados, estatísticas, números e análises de forma sistematizada. Os órgãos e entidades os quais localizamos o maior quantitativo de fontes, dentre outras, foram: a) nível federal: Ministério da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Conselho Nacional de Educação (CNE); Fórum Nacional de Educação (FNE); b) nível estadual: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) e Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais.

Quadro 2 - Documentos selecionados para o estudo dos Planos de Educação

Órgão/entidade	Ano	Documento
MEC	2010	Documento Final CONAE 2010.
MEC	2014	Planejando a próxima década e conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação.

Inep	2020	Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020.
Inep	2020	Resumo Técnico do Estado de Minas Gerais - Censo da Educação Básica Estadual 2019.
Inep	2021	Censo da educação básica 2020: resumo técnico.
FNE	2014	Documento Final CONAE 2014.
FNE	2018	Documento Base – Relatório Final CONAE 2018.
FNE	2018	Orientações para as conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital – CONAE 2018.
CNE	2010	Parecer CNE/CEB Nº 8 - Reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.
CNE	2019	Parecer CNE/CEB nº 3 - Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.
Câmara dos Deputados	2014	Plano Nacional de Educação 2014-2024.
ALMG	2015	Memórias Reuniões Preparatória Comissão Organizadora.
ALMG	2015	Diagnóstico do Plano Decenal Estadual de Educação de Minas Gerais.
ALMG	2016	Documento Final de Propostas Fórum Técnico Plano Estadual de Educação.
ALMG	2016	Documentos Encontros Regionais Fórum Técnico Plano Estadual de Educação.
ALMG	2016	Informativo nº 1 - Comitê de Representação.
ALMG	2016	Documento de Propostas para os Grupos de Trabalho da Etapa Final.
ALMG	2016	Documentos Encontros Regionais Fórum Técnico Plano Estadual de Educação.
ALMG	2016	Parecer para turno único do Relatório de Evento Institucional nº 3/2016.
ALMG	2016	Regulamento Fórum Técnico Plano Estadual de Educação.
ALMG	2016	Relatório de Evento Institucional nº 3.
SEE	2021	CEEMG 2022 - Plano Estadual de Educação. Inclusão, Equidade e Qualidade Social: compromisso com o direito e a defesa da educação democrática, gratuita, inclusiva, laica, popular, pública e presencial com segurança para todas as pessoas.
SindUte	2021	Monitoramento e Avaliação do PEEMG: contribuições ao debate.

Fonte: Organizado pelo autor.

Destacamos também que as notícias em torno do processo de formulação do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais, divulgadas pelo sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), no período de 11 de março de 2015 a 05 de novembro de 2021, foram utilizadas como material de coleta de informações, organizadas e tabuladas em um quadro elaborado digitalmente pelo autor para serem utilizadas como consulta neste trabalho.

Ressaltamos que as fontes documentais são tomadas como base empírica nas pesquisas em políticas públicas, inclusive educacionais. Tais fontes não são neutras, pois estão estreitamente vinculadas ao espaço e contexto histórico em que foram formuladas. É por essas

questões, dentre outras, que se faz necessária a utilização dos procedimentos da análise documental.

De acordo com Cellard (2008), o olhar crítico do pesquisador para o documento é a primeira etapa da análise documental. No entendimento do autor, trata-se de uma avaliação preliminar que considera cinco dimensões dos documentos a serem analisados: a) o contexto social, político, econômico e cultural no qual foi produzido o documento; b) identificar e conhecer os autores; c) assegurar a autenticidade e confiabilidade do texto; d) a natureza do texto; e) compreensão dos conceitos chaves e a lógica interna do texto (CELLARD, 2008).

Após essa avaliação preliminar, o autor terá mais condições de interpretar os documentos de forma mais coerente. Para proceder com tal mecanismo deve-se recorrer à problemática e ao suporte teórico construído pelo pesquisador, ou seja, a análise documental “é desenvolvida através da discussão que os temas e os dados suscitam e inclui geralmente o *corpus* da pesquisa, as referências bibliográficas e o modelo teórico” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p.11). Nessa fase da pesquisa, constrói-se racionalmente o pensamento em torno do objeto pesquisado, mas não é algo mágico, e sim “fruto de reflexões, leituras, discussões com outros pesquisadores, etc.” (CELLARD, 2008, p. 305).

Além disso, de acordo com Marconi e Lakatos (2003, p.167), “a importância dos dados está não em si mesmos, mas em proporcionarem respostas às investigações”. É por esse motivo que eles precisam ser analisados. De acordo com Ludke e André (1986), a análise de dados é a fase para se trabalhar o material acumulado na pesquisa com vistas a evidenciar os seus principais achados. A análise dos dados “é a tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p.167).

Compreendendo que os fatos, as informações e os dados oriundos dos documentos não se revelam gratuita e diretamente aos olhos do pesquisador, neste trabalho a apreensão dos conceitos e conhecimentos teóricos se deram a partir de leituras sucessivas das fontes bibliográficas e documentais e da sua categorização em torno dos temas que emergiram ao longo do movimento de pesquisa.

Essa categorização foi sistematizada em quadros e tabelas, que por sua vez, eram alimentadas e reexaminadas a partir da introdução de novos conhecimentos ou dados importantes. A dinâmica empregada buscou fornecer subsídios para que a análise dos dados obtidos nos documentos não ficasse restrita àquilo que estava aparente no material, sendo necessário, portanto, irmos mais a fundo. Há, portanto, uma interação entre o pesquisador e o objeto estudado ao longo de todo o processo investigativo.

Desse modo, o denominado "relatório final" [...] se vai constituindo através do desenvolvimento de todo o estudo e não é exclusivamente resultado de uma análise última dos dados" (TRIVIÑOS, 1987, p.131). Considerando essa afirmação do autor, neste presente trabalho as coletas e as análises dos documentos ocorreram de forma dinâmica durante o processo de desenvolvimento da pesquisa.

Portanto, buscamos não trilhar um caminho linear de etapas estanques. As análises estão imbricadas no corpo do texto e não num tópico isolado de uma determinada seção. Desse modo, os resultados da pesquisa foram sendo apresentados no percurso da escrita e foram retomados nas Considerações Finais.

Na esteira dessas considerações, ressaltamos que os esforços empregados neste processo desafiador foram apoiados nos referenciais teóricos e epistemológicos que fundamentam esta pesquisa. Tal organização permitiu conhecer, caracterizar, analisar e produzir sínteses em torno do nosso objeto de pesquisa.

Para o desenvolvimento deste trabalho, dentro dos rigores científicos e acadêmicos exigidos para uma pesquisa, foi imprescindível e fundamental que este pesquisador conhecesse o conceito, os pressupostos e os fundamentos da epistemologia e da metodologia que foram utilizados no desenvolvimento do trabalho. Para Rosa (2020), "a perspectiva epistemológica é a perspectiva teórica que o pesquisador emprega em seu processo de investigação" (ROSA, 2020, p. 03). As principais perspectivas epistemológicas empregadas em pesquisas educacionais são: "o marxismo, o neo-marxismo, estruturalismo, pós-estruturalismo, existencialismo, humanismo, positivismo e pluralismo" (ALMEIDA; TELLO, 2013, p.14). Assim, a perspectiva epistemológica utilizada nesta pesquisa encontra-se fundada no marxismo.

A teoria é compreendida por Marx como "*a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa*: pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto de pesquisa" (PAULO NETTO, 2011, p. 21, grifo do autor). Nesse sentido, o objeto tem existência objetiva e, portanto, independe da consciência do próprio pesquisador.

Ademais, o método científico de análise desenvolvido por Marx foi denominado de materialismo histórico-dialético. Embora Marx não tenha se preocupado em publicar um texto específico sobre o método, é possível encontrar extratos dentre os seus escritos em que ele trata desse assunto. Podemos citar alguns: "Para a crítica da economia política" escrita em 1857 – é nessa introdução que a sua perspectiva teórica metodológica é mais claramente evidenciada - e "A Ideologia Alemã", escrita entre 1845 e 1846 e publicada pela primeira vez em 1932 (PAULO NETTO, 2011).

Esse método não consiste em algo criado idealmente por Marx. Diferentemente disso, foi o desenvolvimento da ciência que ofereceu as condições objetivas para que as bases do materialismo histórico-dialético fossem sedimentadas por Marx e Engels em meados do século XIX. O método descoberto por Marx, quando este estudava a sociedade burguesa daquela época, tem contribuído desde então para a análise crítica da realidade social na contemporaneidade. Tal perspectiva se mostra coerente aos objetivos e finalidades desta pesquisa, tendo em vista que “mirantes teóricos mais elevados viabilizam um olhar sobre horizontes mais distantes” (SANFELICE, 2005, p.150).

Para Paulo Netto (2011), o método do materialismo histórico-dialético não consiste em um conjunto de regras formais que o pesquisador se apropria/escolhe para encaixar o seu objeto de estudo. O materialismo histórico-dialético é um método crítico de análise da realidade e implica em sucessivas aproximações do objeto.

O materialismo é dialético no sentido que busca explicações coerentes, lógicas e racionais para uma determinada realidade. O materialismo dialético “reconhece como essência do mundo a matéria que, de acordo com a leis do movimento, se transforma, que a matéria é anterior à consciência e que a realidade objetiva e suas leis são cognoscíveis” (TRIVIÑOS, 1987, p.23).

O materialismo é histórico, ao passo que estuda “as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade” ao longo do desenvolvimento da humanidade. De acordo com Marx e Engels (2009), “A história não é senão a sucessão das diversas gerações, cada uma das quais explora os materiais, capitais, forças de produção que lhe são legados por todas as que a precederam” (MARX; ENGELS, 2009, p.53). Para Alves (2010), “A ideia de história em Marx não é de progresso, mas de crise (passagem, transitoriedade)” (ALVES, 2010, p.05). Ao mesmo tempo que essas forças e condições materiais influenciam na condição de vida das novas gerações, ela também é modificada por elas. É a partir da matéria no contexto histórico que se explicam as formações das ideias e não o contrário (MARX; ENGELS, 2009).

Em suma, o materialismo dialético “é a base filosófica” e o materialismo histórico “é a ciência filosófica” do marxismo (TRIVIÑOS, 1987, p.51). Apesar de diferentes, elas “estão intrinsecamente articuladas, que, sem perder a sua especificidade, constituem uma unidade indissolúvel no processo de produção do conhecimento científico” (TONET, 2016, p. 93). Depreendemos que para o materialismo dialético é possível conhecer a realidade, contudo, admite-se que o conhecimento é relativo ao contexto histórico.

Para maior aprofundamento dessa discussão, é fundamental a conceituação em torno de três princípios do materialismo histórico-dialético: matéria, consciência e prática social. Nesse

sentido, existe uma importante distinção sobre espírito (ideia, pensamento) e matéria no que se refere à primazia. Para os idealistas, as ideias ocupam o papel principal enquanto a matéria ocupa um papel secundário. O representante mais marcante da vertente idealista é Hegel.

A outra vertente, representada pelo materialismo, diz exatamente o contrário, primeiramente a matéria e depois a ideia. Nesse sentido, o mundo objetivo originaria as ideias. “Sendo assim, os idealistas acham que foi a consciência, a ideia, que criou a realidade objetiva, os materialistas consideram o espiritual como derivado do material” (TRIVIÑOS, 1987, p. 18-19). Desse modo, de acordo com Marx e Engels (2010), “Não é a consciência dos homens que determina a realidade, ao contrário, é a realidade social que determina sua consciência”(MARX; ENGELS, 2010, p. 110). Em outras palavras, são as relações materiais concretas que os homens estabelecem entre si que explicam as ideias e as estruturas que eles criam.

O concreto é concreto porque é síntese de muitas determinações e, por isso, é a unidade do diverso. Aparece no pensamento como um processo de síntese, como resultado e não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, também, o ponto de partida da intuição e da representação. No primeiro caso, a representação plena é volatizada numa determinação abstrata; no segundo caso, as determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto pela via do pensamento. (MARX, 1999, p. 39).

O conhecimento concreto não se refere imediatamente ao pensamento, pois é resultante do processo de abstração. Quanto mais o pensamento reproduz as determinações de um objeto, mais concreto ele se torna para o pesquisador. Para Paulo Netto (2011, p. 44), "a abstração é a capacidade intelectual que permite extrair um elemento de uma totalidade, a fim de isolá-lo e examiná-lo".

Esse exercício é importante, pois a aparência e a essência não coincidem entre si. Se por um lado a aparência é a forma como o objeto se mostra, por outro a essência visa ir além da aparência, busca apreender a dinâmica e estrutura do objeto, por meio do emprego de procedimentos do método, de análises e de sínteses. Para Kosík (1976, p.15), existe o mundo da pseudoconcreticidade, no qual “o fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos”. Desse modo, o pesquisador reproduz no plano das ideias a essência do objeto, mas para tanto, necessita ir além da maneira como ele se mostra.

No tocante à prática social, ela é o propósito final de todo conhecimento. É a partir da prática social e do desenvolvimento histórico que as categorias se formam (PAULO NETTO, 2011). A prática na perspectiva marxista não significa as experiências subjetivas, fruto de

sensações. A prática assume a conotação de práxis, pois se trata de uma função transformadora capaz de alterar a natureza e a vida social.

Nesse sentido, o sujeito exerce um papel ativo no processo de pesquisa, na medida em que ele mobiliza conhecimentos, critica e abstrai, apreendendo a essência do objeto, pois as coisas não se mostram como realmente são. O que se vê é parte de um todo. Portanto, se trata de ir além da aparência, pois esta, ao mesmo tempo que revela, ela oculta.

Além disso, não há neutralidade em pesquisas no campo das políticas públicas educacionais, pois, "o sujeito está implicado no objeto" (PAULO NETTO, 2011, p. 23). O posicionamento epistemológico mais coerente com a perspectiva teórica metodológica adotada neste estudo é a de base crítica. Conforme Tonet (2016), "crítica, no sentido marxiano, significa sempre a busca dos fundamentos históricos e sociais que deram origem a determinado fenômeno social, permitindo, com isso, compreender a sua natureza mais profunda e não simplesmente o questionamento de lacunas ou imperfeições" (TONET, 2016, p.13).

O posicionamento crítico a que nos referimos não é no sentido de olhar para o conhecimento acumulado para rejeitá-lo ou para distinguir nele o bem ou o mal. O que pretendemos neste trabalho é realizar um estudo racional, de cunho investigativo, para tornar consciente os fundamentos, os condicionantes e os limites da realidade investigada, considerando os processos históricos. Além disso, o pesquisador precisa ser fiel ao movimento do objeto analisado.

Com base nos pressupostos do materialismo histórico-dialético e com uma postura crítica diante da realidade, iremos investigar os Planos de Educação com vistas a apreender os seus pormenores e analisá-los sob a ótica da qualidade na/da educação. Existem muitas questões a serem respondidas a respeito do nosso objeto de pesquisa e este constitui o desafio assumido nesta pesquisa.

Outro aspecto importante que é de extrema importância na consecução deste trabalho é a compreensão e utilização das categorias do método materialismo histórico-dialético. As categorias, de acordo com Paulo Netto (2011), exprimem formas de modo de serem apreendidas pelo pensamento, mediante procedimentos intelectivos (abstrações), por meio dos quais o pesquisador as reproduz teoricamente.

Adotamos, fundamentalmente, três categorias do método: totalidade, contradição e mediação. Conforme Paulo Netto (2011), estas são categorias nucleares do método histórico-dialético. A partir da articulação entre elas, Marx "descobriu a perspectiva metodológica que lhe propiciou o erguimento do seu edifício teórico" (PAULO NETTO, 2011, p. 58).

Nessa perspectiva, não se deve eleger previamente um conjunto de categorias, mas sim descobri-las e apreendê-las no processo de investigação do objeto. Não se trata de questões subjetivas e nem tampouco apriorísticas da consciência humana. As categorias não são eternas, elas se formam no processo de desenvolvimento histórico da relação do homem com o mundo – a atuação do homem sobre a natureza.

É salutar diferenciarmos os termos “totalidade” e “tudo”. Este último significa o conjunto de todas as partes e aspectos da realidade. Enquanto a totalidade em Marx “expressa o fato de que a realidade social é um conjunto articulado de partes” (TONET, 2016, p.118). Aprendemos com Tonet (2016) que “há uma relação dialética entre o todo e as partes, sendo, porém, o todo o momento determinante. E [...] é permeado por contradições e por mediações, que resultam no dinamismo próprio de todos os fenômenos sociais e na específica concretude de cada um deles (TONET, 2016, p.118).

Na articulação do todo com as partes são apreendidos os conceitos das categorias contradição e mediação. A contradição é a categoria essencial do método. Para Triviños (1987), a contradição estabelece pelo menos dois aspectos fundamentais: o primeiro é que ela decorre da interação entre elementos opostos; o segundo é que a categoria da contradição é “a origem do movimento e do desenvolvimento” (TRIVIÑOS, 1987, p. 54). As categorias são traços constitutivos do movimento do objeto investigado.

Quanto à categoria da mediação, Paulo Netto (2011), ao se referir às relações existentes nas e entre as totalidades existentes, afirma: “tais relações nunca são diretas; elas são *mediadas* não apenas pelos distintos níveis de complexidade, mas, sobretudo, pela estrutura peculiar de cada totalidade” (PAULO NETTO, 2011, p. 57). A categoria mediação permite ao pesquisador analisar uma dada realidade a partir da reflexão sobre os seus muitos elementos constituintes, explícitos ou mesmo implícitos.

A totalidade constitui-se de um complexo composto em um processo histórico, sendo relativa e mutável. Marx, ao estudar a sociedade burguesa, apreendeu um conjunto de elementos entrecruzados que relacionam o todo e as partes, sendo que cada uma delas consiste em totalidades. Além disso, são as contradições que dão movimento para essas totalidades. A categoria da contradição parte do pressuposto de que a análise de um determinado objeto não pode seguir uma perspectiva linear, já que a matéria está em constante movimento. Além disso, as relações que ocorrem no interior das totalidades e entre as várias totalidades são mediadas por aspectos internos e externas, que são características de cada totalidade. Assim, cabe ao pesquisador investigar e alcançar as particularidades que compõem a totalidade, a partir de um olhar de dentro e para dentro do fenômeno analisado.

Há uma conexão entre as categorias da totalidade, da contradição e da mediação no movimento de estudo de Marx em torno da complexa sociedade burguesa. Existem outras categorias, mas essas três são fundamentais na consecução de qualquer pesquisa orientada pelo materialismo histórico-dialético

Paulo Netto (2011) nos adverte que a concepção teórica metodológica de Marx, aplicada às pesquisas, não se reduz aos princípios e categorias fundamentais do método materialismo histórico-dialético. A utilização desses princípios não dispensa o árduo trabalho investigativo do pesquisador em conhecer a estrutura e a dinâmica do objeto em si mesmo. Quanto mais apurado for o olhar do pesquisador sobre o objeto, maior será a produção de conhecimento. O desenvolvimento de uma pesquisa, nesse contexto, busca uma visão de totalidade em contraposição a uma visão monocausalista.

A partir da investigação em torno do movimento do nosso objeto de pesquisa, emergiram pelo menos três categorias: 1) concepções e perspectivas de qualidade; 2) processos de formulação e monitoramento de políticas públicas; 3) participação. A categoria das concepções e perspectivas de qualidade foi mais bem detalhada na seção 2, os processos de formulação e monitoramento de políticas públicas na seção 3 e a participação é abordada nas seções 2 e 3 desta tese.

É imprescindível considerar essas três categorias empíricas, pois, em primeiro lugar, a temática da qualidade na/da educação está imbricada nas políticas públicas, em especial nos Planos de Educação, sendo que suas metas estão carregadas de diversas estratégias que tratam da qualidade, além disso é uma das diretrizes dos Planos de Educação, ou seja, em sua essência os Planos de Educação almejam a melhoria da qualidade na/da educação.

Em segundo lugar, o aprofundamento do conhecimento teórico em torno dos processos de formulação e monitoramento de políticas públicas nos deram subsídios para compreender e analisar o nosso objeto no seu percurso e desenvolvimento histórico. Esta categoria mostrou a complexidade e os tensionamentos existentes na essência da produção de uma política pública educacional.

Em terceiro lugar, a participação é a categoria que permeia os processos de formulação e monitoramento de políticas públicas. Além disso, são assumidas como um aspecto fundamental para a melhoria da qualidade na/da educação. Portanto, a participação é a categoria que transita e se relaciona com as outras duas categorias extraídas do nosso objeto. No contexto dos Planos de educação investigados percebemos que ora a participação é ampliada e ora ela é limitada, justamente nos processos de tomada de decisão, em conformidade com a sistemática das instâncias nas quais as políticas públicas são produzidas.

O aprofundamento do conhecimento em torno dessas três categorias empíricas foi fundamental para a apreensão dos aspectos que permeiam os PNE (2014-2024) e o PEEMG (2018-2027), e nos permitiram analisá-los para além das aparências. Somente considerando esses aspectos não explícitos que foi possível ter uma visão mais global do objeto.

No tocante à organização e estruturação do texto, deliberamos em ordená-las em quatro seções, considerando ainda a introdução, as considerações finais e os referenciais.

A seção 2, denominada de *Concepções e perspectivas de qualidade na/da educação*, situamos o contexto histórico em torno do debate da qualidade na/da educação no Brasil, além disso buscamos demarcar e discutir as características básicas da sua conceituação com base em autores que nos deram sustentação teórica. Nesse ínterim, mapeamos, apreendemos e discutimos algumas das principais concepções e perspectivas de qualidade na/da educação presentes na literatura do campo das políticas públicas educacionais.

Em seguida, na seção 3, buscamos contextualizar, pormenorizar e discutir os conceitos e os processos desde a formulação até o monitoramento das políticas públicas. Foi possível identificar modelos de formulação de políticas públicas que abordam desde a admissão do problema público na agenda política dos governos até a sua etapa de monitoramento e avaliação. Nessa dinâmica, situamos o debate da qualidade na/da educação, sobretudo a partir da promulgação da C.F/1988 até os dias atuais. Tal esforço foi fundamental para a análise do nosso objeto de pesquisa.

Na quarta seção, *A qualidade na/da educação e os processos de formulação, monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024)*, buscamos descrever e, sem seguida, analisar os processos de formulação e monitoramento do PNE (2014-2024) a partir da perspectiva do debate da qualidade na/da educação. O ponto de partida para a formulação do PNE remete à Conferência Nacional de Educação (Conae 2010), marcada pela ampla participação social, perpassando por processos de tomada de decisão no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado até a sanção pela Presidenta da República por meio da Lei 13.005/2014. O desafio atual é o monitoramento e avaliação para que as metas e estratégias do PNE (2014-2024) sejam alcançadas. A análise desses processos permitiu a identificação de marcas de qualidade e, conseqüentemente, de concepções e perspectivas de qualidade presentes no PNE (2014-2024).

A quinta e última seção recebeu o título de *Plano Estadual de Educação (PEEMG) e qualidade: formulação, monitoramento e avaliação* e o objetivo dela foi, inicialmente, compreender como se deu o processo de formulação do Plano Estadual de Educação em Minas Gerais à medida que buscávamos identificar as marcas de qualidade na/da educação. O PEEMG foi aprovado e ficou consignado na Lei nº 23.197/2018, cuja vigência contempla o período de

2018 a 2027. Em seguida, realizamos o mesmo movimento de pesquisa da fase inicial, porém com foco no monitoramento e avaliação do PEEMG (2018-2027). Nessa seção, assim como na anterior, mapeamos diversos documentos e os analisamos com base no aporte teórico elencado nesta tese.

Por fim, nas Considerações Finais, apresentamos uma síntese dos resultados mais relevantes que foram alcançados no percurso deste estudo. Para tanto, retomamos as questões centrais e os objetivos que delinearão esta tese fundamentada na pesquisa bibliográfica e documental e no materialismo histórico-dialético. O trabalho realizado aqui evidenciou a importância do aprofundamento das análises em torno dos Planos de Educação na perspectiva de situar o debate da qualidade na/da educação, considerando ambas como dimensões constitutivas do campo das políticas públicas educacionais.

2 CONCEPÇÕES E PERSPECTIVAS DE QUALIDADE NA/DA EDUCAÇÃO

O termo qualidade constitui um campo de disputa conceitual no âmbito das políticas educacionais. No Brasil, sobretudo a partir da década de 1990, foram forjados importantes concepções e perspectivas de qualidade na/da educação. Tais elaborações conceituais têm se diferenciado fundamentalmente a partir das características próprias e dos tipos de indicadores adotados como referência de qualidade por cada uma delas. Neste capítulo, trataremos o conceito de qualidade a partir de sua abordagem histórica, evidenciando as diversas perspectivas e concepções de qualidade presentes no debate das políticas públicas educacionais no Brasil.

Ressaltamos que o tema da qualidade na/da educação se mantém atual e tem sido foco de estudos por parte de pesquisadores e instituições públicas e têm se materializado por meio de legislações, documentos oficiais, artigos, dissertações, teses, livros, dentre outros.

Discutir qualidade é, em última instância, discutir a educação em sua plenitude, cunhada com base na diversidade, com distintas visões de mundo, buscando que ela cumpra os objetivos traçados e possibilitando que eles sejam superados, transformados e reinventados. (NAJJAR; MACARZEL, 2020, p.29).

No caso do Brasil, alcançar o objetivo de conseguir uma escola de “boa” qualidade tem demonstrado ser um desafio grande e complexo. Diante desse desafio, a discussão da qualidade na/da educação mostra-se de fundamental importância no campo das políticas públicas educacionais e, conseqüentemente, para a compreensão dos Planos de Educação.

A relação educação e qualidade, historicamente, tem tensionado um importante debate no contexto do campo das políticas públicas educacionais. O problema em questão decorre do fato de que não há uma correspondência automática nessa relação, portanto, é necessária a construção de referenciais analíticos para a qualidade na/da educação.

Desse modo, o debate em torno da qualidade na/da educação como política pública no Brasil remonta aos anos de 1930 e tem se mantido presente fortemente na atualidade, o que o torna importante na busca pela garantia efetiva do direito à educação de qualidade social para todos e todas. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, é considerado um marco no debate em torno da qualidade na/da educação brasileira. De acordo com Weber (2016), a concepção de qualidade almejada no Manifesto tinha as seguintes características: qualidade socialmente útil, o reconhecimento do direito de ser educado e escola comum e única acessível a todos os cidadãos.

A concepção de qualidade que se tinha entre as décadas de 1930 até a década de 1960 estavam sustentadas em dois pilares principais: o primeiro é a questão do acesso à educação e, o segundo decorre do primeiro, que é a permanência do estudante na escola. Antes da década de 1980, a discussão da qualidade estava voltada para as questões do acesso e da permanência.

Após 1980, “o foco dos problemas educacionais passa a ser a permanência e o percurso com sucesso da escolarização de crianças, jovens e adultos” (AZEVEDO; MARQUES; AGUIAR, 2016, p. 48). O objetivo era focalizar o olhar para indicadores do interior das escolas, no sentido de problematizar a formação oferecida nos diferentes níveis e modalidades de ensino e buscar melhorias no processo de ensino aprendizagem e na formação para a cidadania.

Em 1988, a questão da qualidade ganhou destaque por meio da Constituição Federal e do contexto de redemocratização. A qualidade é assumida no art. 206 como um princípio da educação nacional. O tema da qualidade no texto constitucional aparece como algo a ser buscado e a ser alcançado. Nesse contexto, a busca pela melhoria da qualidade insere-se na perspectiva do direito de aprender associado à democratização do acesso à educação. A LDB 9.394/96 reforçou diversos pontos já definidos na C.F/1988. A concepção de qualidade na/da educação na década de 1990 ganhou contornos do gerencialismo e foi identificada por muitos autores como aquela voltada para a busca da eficiência.

Nesse período a questão da qualidade foi problematizada por diversos autores e outras concepções e perspectivas de qualidade foram forjadas no processo histórico, trataremos deste assunto mais a frente nesta seção. Nos anos 2000, com o fortalecimento de políticas sociais no campo da educação, ocorreu a expansão das universidades e dos cursos. Sendo assim, houve um aumento do número de pesquisas e publicações em torno da temática da qualidade na/da educação. A partir do cenário político, econômico, social e cultural mais favorável aos processos democráticos, aumentou-se a mobilização social em prol da formulação de políticas públicas como, por exemplo, a Conae 2010. Contudo, após 2016 esse cenário que falamos anteriormente foi alterado e houve muitos retrocessos, especialmente no campo das políticas públicas educacionais, na medida em que a qualidade na/da educação tem sido concebida pelo governo a partir da ótica do mercado.

2.1 As características básicas do conceito de qualidade na/da educação

A conceituação do termo qualidade na/da educação no âmbito do cenário educacional brasileiro está em constante disputa e tem sido notoriamente marcado por alguns aspectos. Em primeiro lugar, a qualidade tem sido caracterizada por diversos autores como sendo

polissêmica, de caráter histórico e que implica em juízo de valor e de natureza complexa. Para essa empreitada, apoiamos-nos nestes seguintes autores, dentre outros: Gentili (1997); Freitas (2005, 2007); Dourado, Oliveira e Santos (2007); Dourado e Oliveira (2009); Silva (2009); Chirinéa e Barrero (2010); Gusmão (2010); Bondioli (2013); Gadotti (2013); Cury (2014); Azevedo e Marques e Aguiar (2016).

Em segundo lugar, as perspectivas e as concepções que buscam discutir o termo qualidade são marcadas pela produção de variados indicadores de natureza quantitativa e qualitativa. Os indicadores, ao mesmo tempo que servem para a identificação de uma determinada perspectiva ou concepção de qualidade, eles também as diferenciam. E, por último, outro aspecto importante em torno da conceituação do termo qualidade é a necessidade de definição de padrões mínimos de qualidade vinculados a um determinado valor estudante/ano para a educação básica, conforme previsto na C.F/1988. A definição de valor estudante/ano consiste numa referência concreta para a conceituação da qualidade na educação e que traz à tona a dimensão do financiamento da educação básica no país.

A qualidade é polissêmica, pois admite uma diversidade de conceitos e sentidos. “São estes múltiplos sentidos que nos permitem falar em *qualidades* da educação, a depender da perspectiva teórica e do projeto social em que se inserem os que dela estão falando” (AZEVEDO; MARQUES; AGUIAR, 2016, p. 48).

A utilização das expressões “qualidade na educação” ou “qualidade da educação” em que são empregadas as preposições “em” e “de” podem indicar a qualidade construída de dentro para fora ou de fora para dentro. Conforme Sordi (2017, p. 86-87) assevera, “Qualidade na escola pública implica esclarecer para que e para quem se constrói a qualidade e exige, ainda, que se procure fazer falar aos silêncios e interdições que deixam o campo perigosamente ambíguo”. Essas divergências semânticas indicam a disputa sobre os significados da qualidade (NAJJAR; MOCARZEL, 2020) e, portanto, revela um terreno minado (SORDI, 2017).

De acordo com Dourado, Oliveira (2009):

Compreende-se então a qualidade com base em uma perspectiva polissêmica, em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 2.).

Nesse sentido, a polissemia do termo qualidade decorre da existência das diversas concepções de mundo, de sociedade e de educação que os sujeitos possuem e da multiplicidade de significados do que seja uma educação de boa ou de má qualidade nas mais diversas

realidades. Portanto, não há uma concepção universal de qualidade, tampouco ela é neutra, tendo em vista que expressa diferentes interesses.

Ela é histórica, pois o seu conceito foi sendo modificado no decorrer do tempo e espaço. A depender de cada recorte temporal identificamos um significado distinto para o conceito de qualidade. A qualidade não admite um conceito estanque, tampouco neutro, pois está em constante movimento.

Conforme Azevedo, Marques e Aguiar (2016, p. 48), “o conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico”. Carreira e Pinto (2007, p.18) concordam com essa ótica ao afirmarem que “a qualidade em educação é um conceito histórico, socialmente construído”. A apreensão do termo qualidade revela as contradições do momento histórico que se vive e que, portanto, precisa ser investigado a partir de um posicionamento crítico e reflexivo.

O termo qualidade se articula aos aspectos sociais, políticos, econômicos e ideológicos. Tanto na mídia quanto nos documentos e nos discursos de políticos e empresários, nota-se a utilização de expressões como “precisamos atingir a qualidade da educação” ou “esta escola é de qualidade”, dentre outras. Nesse sentido, trata-se de um equívoco conceitual, pois a qualidade é um substantivo que precisa ser caracterizado e, para tanto, admite juízos de valor, tais como “educação de boa qualidade” ou “educação de má qualidade”, por exemplo (CURY, 2014). Todos esses aspectos revelam a complexidade do termo qualidade, pois demonstram que ele não é algo consensual, bem como envolvem interesses de classes e, além disso, “não basta melhorar um aspecto para melhorar a educação como um todo” (GADOTTI, 2013, p.2).

Conforme dispõe a Fundação Joaquim Nabuco (2012), no que diz respeito à qualidade educacional não existe:

[...] uma educação de qualidade em si, mas tantas educações de qualidade quantas sejam as que os grupos sociais possam enunciar, conhecer, pensar, discutir, disputar. Tantas educações de qualidade quanto houver condições históricas para descrever. Assim, sob os efeitos desses enunciados, as políticas públicas em seus contextos de influência, de texto e da prática, tornam-se uma arena na qual estão confrontadas vontades de verdades na produção da qualidade da educação. (FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO, 2012, p.27).

No processo histórico, diferentes autores e pesquisadores têm abordado a temática da qualidade na/da educação a partir de diferentes ângulos que abrangem as suas dimensões sociais, históricas, teóricas e práticas por meio da elaboração de indicadores e proposições de

ações para se alcançar a melhoria da qualidade na/da educação. Portanto, no decorrer do tempo, múltiplas dimensões foram constituindo o debate em torno da qualidade no ensino.

O debate do conceito de qualidade, a partir da perspectiva da multidimensionalidade, é objeto de estudo de Najjar e Mocarzel (2020), na medida em que aponta quatro dimensões que permeiam todas as concepções de qualidade: a) dimensão da eficácia pedagógica, que inclui aspectos como: acesso e permanência, formação de professores e práticas pedagógicas; b) dimensão da eficiência econômica, que implica na necessidade de investimentos e recursos para garantir os atos educativos; c) dimensão da efetividade pública, que compreende a qualidade como um compromisso político na redução das desigualdades e injustiças educacionais; d) dimensão da relevância cultural, com a finalidade de combater as formas de discriminação e que promova o desenvolvimento humano. Dependendo da sua utilização, vai se privilegiar uma ou outra dimensão.

Ocorre que diferentes perspectivas e concepções de qualidade na/da educação foram elaboradas e muitas delas são até contraditórias entre si. Nesse sentido, para atingirmos os objetivos desta pesquisa é importante realizar o levantamento e apreender as bases e os fundamentos das principais perspectivas e concepções que foram sendo desenvolvidas a partir do contexto social, econômico e político brasileiro no movimento histórico.

No que se refere à produção de indicadores que, por sua vez, têm marcado o debate em torno da melhoria da qualidade na/da educação no Brasil, diversos autores e pesquisadores, identificados com diferentes concepções e perspectivas de qualidade, têm se utilizado de indicadores intraescolares e extraescolares, de natureza objetiva e de natureza subjetiva, nas suas formulações e discussões teóricas.

Os debates em torno dos indicadores são marcados historicamente pelas questões de acesso, permanência, avaliação da educação, gestão democrática e os processos de ensino-aprendizagem, dentre outros. Os autores Oliveira e Araújo (2005) ressaltam que inicialmente três indicadores de qualidade se destacaram no contexto histórico. O primeiro, relacionado ao acesso, é condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; o segundo, relacionado ao fluxo, refere-se à aprovação e reprovação e, terceiro, aponta para a ideia de qualidade associada às avaliações em larga escala.

Há uma diversidade de indicadores indispensáveis para que a educação e a escola sejam de boa qualidade. Nesse contexto, a construção de indicadores comuns no estado brasileiro é um grande desafio. Contudo, para Dourado et al. (2016) é:

[...] fundamental identificar e apontar elementos constituintes comuns de uma boa escola ou escola de qualidade, identificando as similitudes a serem consideradas para essa qualificação, mesmo tendo em conta que as instituições educativas de boa qualidade são produzidas em realidades e em condições objetivas bastante diferenciadas. (DOURADO et al., 2016, p.114-115).

Os autores, portanto, ressaltam que só há sentido em falarmos de qualidade quando consideramos um conjunto de aspectos envolvidos que servirão de indicadores que podem ser classificados a partir de suas naturezas: a) objetiva: quando se referem às questões como financiamento, administração etc.; b) subjetiva: como o papel de cada profissional na escola, o ponto de vista dos sujeitos envolvidos, dentre outros.

No tocante à construção de padrões mínimos de qualidade, insere-se o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como indicadores que buscam definir o valor do investimento estudante/ano, a fim de garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino e que vem sendo discutido desde o início do século XXI, sobretudo a partir do movimento de educadores que compõem a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Os autores Dourado, Oliveira e Santos (2007):

Destacam, ainda, o papel do Estado em relação aos direitos, às obrigações e às garantias aos cidadãos, que se concretizam com o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade, incluindo a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.5).

A discussão em torno da definição de um padrão mínimo de qualidade, que inclui a igualdade de condições para o acesso, permanência e desempenho escolar, é necessária para tentar mudar a realidade desigual de cada escola e do sistema de ensino nas regiões do país. Assim, ela nos remete aos marcos legais, sobretudo o texto da C.F/1988, conforme descrito no inciso VII, do art. 206, no qual a “garantia de padrão de qualidade” foi concebida como um dos princípios do ensino, sendo que posteriormente esse princípio foi reforçado por meio do inciso IX do art. 4º da LDB 9.394/1996.

Embora as legislações sejam bem claras quanto à importância de se estabelecer padrões de qualidade de ensino, na prática o seu cumprimento não se deu de forma automática e, desde então, essa questão tem sido alvo de muitos debates no contexto acadêmico e no cenário político-econômico-educacional. Segundo Gadotti (2013), “uma das questões mais polêmicas refere-se à definição de um padrão único de qualidade” diante da diversidade regional. É mais fácil trabalhar com parâmetros do que trabalhar com padrões estanques” (GADOTTI, 2013,

p.3). Na visão do autor, um parâmetro aceitável em nível nacional seria o CAQ, tendo em vista as disparidades existentes entre as regiões do país.

No contexto desse debate, Dourado et al. (2016), contribuíram com a seguinte reflexão:

A definição de quais devem ser os padrões de qualidade da educação, em termos de variedade e de quantidades mínimas, por aluno-ano, de insumos imprescindíveis ao processo de ensino e de aprendizagem, apontam para a necessária concretização das condições de realização do trabalho pedagógico, que vem sendo pesquisado e informado criticamente por professores, gestores dos sistemas educativos e educadores, em geral, para melhorar ou garantir um padrão de qualidade do processo de ensino-aprendizagem. (DOURADO et al., 2016, p.113).

De acordo com os autores, portanto, para que se concretize as condições necessárias que possibilitem processos de melhoria da qualidade social da educação, em especial dos processos de ensino-aprendizagem, necessita-se, objetivamente, da definição de padrões mínimos de qualidade que sejam quantificáveis.

A partir de 2002, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação², por meio de encontros, debates e publicações, suscitou a discussão do CAQ e, sobretudo, sobre o patamar básico da qualidade na/da educação que é o CAQi. Além disso, o CAQi é definido conceitualmente pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2018) da seguinte maneira:

[...] o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) é um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica. Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental e médio, em suas diferentes modalidades para que estes equipamentos garantam um padrão mínimo de qualidade para a educação básica, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), entre outras leis. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p.17).

No que se refere ao CAQ, ele “representa o esforço do Brasil em dar um passo além do padrão mínimo de qualidade, de forma a se aproximar dos países mais desenvolvidos do mundo em termos de financiamento da educação” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À

² A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999, e foi impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano 2000. A missão da Campanha é atuar pela efetivação e ampliação das políticas educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito a uma educação pública, gratuita, inclusiva, laica, e de qualidade no Brasil. Hoje, há uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo comunidades escolares; movimentos sociais; sindicatos; organizações não-governamentais nacionais e internacionais; grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários. Disponível em <https://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/> Acesso em: 26 out. 2020.

EDUCAÇÃO, 2018, p.14). Destacamos que o CAQi é um mecanismo que foi criado pela Campanha nacional pelo direito à educação como condição básica para a implementação plena do CAQ. O CAQi é reconhecido por pesquisadores e pelos próprios marcos legais e documentos oficiais como um mecanismo importante na promoção da melhoria da qualidade na/da educação.

Notamos, que a proposta da Campanha é, em suma, garantir direitos básicos a partir do estabelecimento de um padrão mínimo por estudante, respeitando as especificidades de cada etapa e a modalidade de ensino, que seja capaz de alcançar as distintas realidades dos sistemas de ensino das distintas regiões do Brasil. Nesse sentido, não significa que todas as escolas devam ter a mesma planta arquitetônica e funcionar com a mesma estrutura e organização. Cada escola é uma escola no contexto em que está inserida e, isso, deve ser respeitado.

Segundo a perspectiva da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2018), o CAQi e o CAQ invertem a lógica do financiamento da educação básica no Brasil da seguinte maneira:

[...] o investimento, antes subordinado à disponibilidade orçamentária mínima prevista na vinculação constitucional de recursos alocados para a área, passa a ser pautado pela necessidade de investimento por aluno para que seja garantido, de fato, um padrão mínimo de qualidade em todas as escolas públicas brasileiras. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p.11).

O caminho percorrido pela Campanha revela uma opção política de discutir a qualidade educacional com base em insumos e condições materiais para o desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem na escola pública. O CAQi associa dinheiro a insumos: a) estrutura e funcionamento; b) trabalhadores (as) e professores (as) e profissionais não docentes; c) gestão democrática; d) acesso e permanência (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018). Esses insumos, que constituem aspectos intra e extraescolares – que serão melhor discutidos no decorrer deste capítulo, são determinantes para a melhoria da qualidade social da educação.

Outro aspecto importante para compreender a proposta do CAQi, conforme evidenciado no Portal eletrônico³ da Campanha, é ter claro que os custos para se manter uma escola são equivalentes aos custos para construí-la e equipá-la todos os anos - exceto para as escolas com poucos estudantes.

O custo de manutenção de uma escola está relacionado a três indicadores: 1) salários; 2) estudantes por turma e 3) jornada escolar. Sendo que esses indicadores mostram que a

³ Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/calculos-do-caqi-e-do-caq> Acesso em: 06 set. 2019.

Educação Infantil (0 a 5 anos) - primeira etapa da educação básica – requer mais investimentos, tendo em vista que se aumenta, consideravelmente, o quantitativo de professores e auxiliares trabalhando proporcionalmente ao número de estudantes, quando comparado aos estudantes das outras etapas da educação. Além disso, em geral, os alunos da educação infantil passam maior tempo na escola.

No que se refere aos custos de investimentos ou de implantação, estão a aquisição de terreno, a construção do prédio, a compra de equipamentos e material permanente. A manutenção implica na garantia de constante aperfeiçoamento e atualização das condições para a oferta do ensino de qualidade. Nesse sentido, essa distinção é importante para que não haja distorções nos valores finais, tendo em vista que o custo de implantação de uma escola é incorporado de uma única vez no orçamento, enquanto os custos de manutenção ocorrem anualmente (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018).

O CAQi, foi pensado como uma maneira de contemplar um conjunto de padrões mínimos de qualidade e, também, concebido como uma etapa progressiva para se chegar ao CAQ. A discussão em torno dos padrões mínimos de qualidade e da relação do CAQi e do CAQ revelou ser de suma importância para a busca pela melhoria da qualidade na/da educação. Ela ocorreu por meio de debates realizados em encontros promovidos por educadores comprometidos com a qualidade e a definição do CAQi/CAQ, assim como de importantes publicações científicas.

Portanto, constatamos que a conceituação da qualidade na/da educação passa pelos aspectos elencados nesse tópico. A presente reflexão que realizamos em torno do entendimento da qualidade como sendo de natureza polissêmica, de caráter histórico, que implica em juízo de valor e complexa; constituída por indicadores e a sua interface com o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade, oferece subsídios para o aperfeiçoamento do debate teórico em torno das concepções e perspectivas de qualidade na/da educação que iremos abordar na sequência desta seção.

2.2 Qualidade e gerencialismo na educação

A expressão mais sistematizada da concepção gerencial de qualidade no âmbito das políticas educacionais é a Gestão da Qualidade Total (GQT), ou seja, a GQT é a maneira pela qual se entende a qualidade na/da educação na perspectiva gerencialista. Ela é oriunda das empresas privadas e, posteriormente, foi introduzida no setor público. Trata-se, portanto, de

uma concepção de qualidade que está relacionada diretamente com a dimensão administrativa do Estado sob a ótica do modelo gerencial e, portanto, do próprio neoliberalismo.

Inicialmente, essa discussão perpassa pela investida neoliberal para conter o avanço das políticas do Estado de Bem-Estar Social⁴, ocorrida no contexto de crise da década de 1970. Essa conjuntura da crise no Estado se deu a partir de quatro aspectos: 1) crise do petróleo, desencadeada em 1973, e que ganhou mais força em 1979; 2) crise fiscal, em que a maioria dos governos não tinham mais como financiar suas dívidas; 3) a *ingovernabilidade*, ou seja, a incapacidade dos governos para resolver seus problemas; 4) as transformações tecnológicas que mudaram a lógica do setor produtivo e afetaram profundamente o Estado (ABRUCIO, 1997).

Esse cenário, na perspectiva neoliberal, atestava que o modelo de Bem-Estar Social havia falhado e, portanto, era incapaz de responder às demandas da sociedade contemporânea (CASTRO, 2007). Em contraposição a essa questão, de acordo com Pimenta (1998), “o modelo neoliberal é tão falho quanto o socialismo burocrático. O mercado sozinho não garante prosperidade econômica e justiça social” (PIMENTA, 1998, p. 174).

Essas alegações, por fim, reforçavam a tese do Estado mínimo, ou seja, um Estado mais eficiente e que, para tanto, deveria ser capaz de promover a restrição dos gastos públicos, que funcionasse sob a ótica econômica e atuasse como regulador das políticas públicas para garantir a hegemonia do mercado (OLIVEIRA, 1997).

Dessa maneira, foram formulados e implementados alguns modelos de gerencialismo, adaptados à medida que foram desenvolvidos nos países⁵. Em suma, três modelos foram concebidos sequencialmente à medida que buscavam conformar-se à realidade: o gerencialismo puro, o *consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO) (ABRUCIO, 1997, 2007).

O gerencialismo puro foi implementado a partir do início da década de 1980 e a sua característica fundamental foi a busca pela eficiência da gestão a qualquer custo, por meio da adoção de mecanismos próprios das empresas privadas na gestão pública. A partir da metade da mesma década, foi colocado em prática o *consumerism*, que teve como foco principal a melhoria da qualidade dos serviços públicos e a flexibilização da gestão para atender à demanda dos consumidores com o objetivo de garantir a eficiência da gestão.

A matriz da PSO introduziu novos mecanismos para corrigir as falhas dos modelos anteriores, como a responsabilização e a equidade na prestação dos serviços públicos,

⁴ “O Estado de bem-estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população” (ABRUCIO, 1997, p. 06).

⁵ Inicialmente, foram desenvolvidos na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, além da Austrália e Nova Zelândia, e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá.

transparência e participação política. Tratam-se de modelos que não são excludentes entre si, mas que buscam superar as lacunas deixadas pelos outros exemplares. Isso mostra a capacidade que o gerencialismo tem de se reinventar e a busca por superar os entraves provocados pela sua própria gestão, em um determinado momento histórico.

Sobretudo, a partir do Consenso de Washington, que ocorreu em 1989 e que, por sua vez, teve o protagonismo dos dois países mais desenvolvidos do mundo – Estados Unidos e Inglaterra – estes países tinham dentre os seus objetivos o estabelecimento de uma agenda neoliberal a ser seguida pelos países signatários. As principais recomendações do Consenso giravam em torno da ótica do Estado mínimo, que deveria promover a abertura econômica, ajuste fiscal e privatizações.

As “recomendações” do Consenso de Washington rapidamente foram adotadas nas outras regiões do planeta, em especial nos países da América Latina. Nesse contexto, os organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), tiveram um papel estratégico e importante no sentido de estabelecer a agenda neoliberal como pré-requisito necessário para a concessão de novos empréstimos e cooperação econômica aos países em desenvolvimento. Essa questão é reforçada por Castro (2007) nas seguintes palavras: “As agências internacionais de financiamento tiveram papel importante na difusão do consenso sobre um novo modelo de gestão” (CASTRO, 2007, p. 31).

A atuação dos organismos internacionais, como o FMI, o BM, a OCDE, bem como a Unesco, promoveu, entre 05 a 09 de março de 1990, a Conferência Internacional de Jomtien, resultando na Declaração Mundial de Educação para Todos. Um produto dessa Conferência foi o Plano Decenal de Educação para Todos, que “serviu de base para a proposta de Plano Nacional de Educação – 2001-2010” (WEBER, 2016, p.29). A tônica dos organismos internacionais sempre foi ditar as regras da agenda educacional nos países signatários, por meio de pactos e acordos, em contrapartida oferecendo seus serviços e recursos financeiros, sob a alegação de promover a melhoria da qualidade na/da educação.

De acordo com Dourado (2020), os organismos multilaterais influenciam na agenda brasileira por meio de parâmetros internacionais e da indução de políticas no campo educacional cada vez mais homogeneizadoras. “No transcorrer dos anos 1990, os governos latino-americanos vão se submetendo cada vez mais às intervenções dos Organismos Multilaterais, modificando significativamente o cenário educacional” (SANTOS; VILALVA; FERREIRA, 2018, p. 299). Notamos esses efeitos na materialização das políticas públicas educacionais. Vejamos a citação abaixo:

Diversos documentos e programas foram elaborados com base nas *orientações* dos organismos internacionais multilaterais – como o conhecido relatório de Jacques Delors de influência internacional e no Brasil: os Parâmetros Curriculares Nacionais (1996), Plano Decenal Educação Para Todos (1993-2003), Mais Educação (2007), Bolsa Família (2004), Pacto pela Educação, entre outros – com intuito de direcionar os rumos da educação nos países que assumiram compromisso como os organismos internacionais multilaterais. (SILVA; ZANATTA, 2018, p.257).

Nessa abordagem, mais especificamente no que diz respeito aos impactos das políticas neoliberais deflagradas pelos organismos internacionais, no contexto do debate da qualidade na/da educação, temos o entendimento que “por meio de organismos internacionais como o BM e o FMI são determinados os significados de qualidade na/da educação a serem adotados pelos países em vias de desenvolvimento” (LIBÂNEO, 2018, p.46). No trecho abaixo, o mesmo autor resume os impactos e resultados das ações desses organismos:

[...] o sentido de qualidade de educação induzido pelo modelo neoliberal, expresso em documentos de organismos multilaterais, especialmente o Banco Mundial e a Unesco, e praticada em políticas educacionais brasileiras, resultou numa visão restrita e restritiva de qualidade e, em alguns casos, ilusória. Restrita porque trabalha com uma noção instrumental e utilitária voltada para objetivos econômicos e para a economia de mercado, distanciada de preocupações com a formação humana, cultural e científica. Ilusória porque, ao sustentar finalidades educativas escolares dentro de políticas sociais de alívio da pobreza em países periféricos em função de estratégias da globalização econômica, esses organismos acabam destinando aos pobres uma escola meramente instrumental, de baixo nível cognitivo, a qual sequer garante o critério de qualidade utilitário esperado de formação para a empregabilidade. (LIBÂNEO, 2018, p.75-76).

Nessa mesma direção, concordamos com Najjar e Macarzel (2020), que os organismos internacionais citados no trecho anterior “defendem uma visão de qualidade como os resultados alcançados a partir de determinado cumprimento de metas” (NAJJAR; MACARZEL, 2020, p.33).

Percebemos que desde a década de 1990 a ofensiva neoliberal, disseminada pelos organismos internacionais, influenciou a formulação de políticas públicas no Brasil. Essa influência dos organismos ganhou capilaridade nos anos 2000, sobretudo no período pós-golpe de 2016, posto que os organismos internacionais encontraram um terreno fértil para atuarem.

No caso do Brasil, os pressupostos neoliberais foram colocados em prática a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). As principais marcas do modelo gerencial na gestão pública, à medida que foi sendo implementado no Brasil, a partir da década de 1990, foram: a) burocracia meritocrática; b) patrimonialismo; c) reforma administrativa do

Estado⁶; d) descentralização; e) privatizações; f) competitividade; g) responsabilização; h) a influência marcante organismos internacionais⁷, dentre outras (PIMENTA, 1998; ABRUCIO, 1997, 2007).

Essas marcas revelam uma concepção de Estado – no caso de Estado mínimo - que tem fortes implicações e moldam as políticas públicas sociais, especialmente educacionais, à imagem e semelhança do mercado. Com relação a essa questão de concepção de Estado, Fonseca (2009) realizou um importante levantamento histórico dos Planos educacionais que datam desde a década de 1930 até o início dos anos 2000 e concluiu que “os planos educacionais adotaram majoritariamente a ideologia dos governos estabelecidos” (FONSECA, 2009, p.163).

Diante desse fato, existe uma visão de que as ideologias dos governos, num sentido mais amplo, expressam as concepções de Estado e, portanto, uma determinada perspectiva de qualidade na/da educação. Isso nos leva a afirmar, que dependendo do ponto de vista do Estado, temos concepções de qualidade diferentes que vão se modificando à medida que se chocam com outros entendimentos ou perspectivas coexistentes na sociedade. Desse modo, governos mais democráticos e voltados para o social tendem a buscar formular e implementar políticas públicas que estão mais em consonância com as reivindicações sociais.

As implicações do período de redemocratização, dos processos de reforma e modernização do Estado brasileiro, além da interferência dos organismos internacionais, bem como os planos, programas e projetos do governo federal, impactaram o debate em torno da gestão da qualidade na/da educação e tornou essa discussão cada vez mais acirrada, a qual foi se modificando a partir do contexto histórico de cada época.

Essa investida neoliberal sob o viés da perpetuação do capitalismo e com forte apoio dos organismos internacionais foi materializada na educação por meio de princípios e fundamentos da GQT⁸. A GQT é constituída por práticas, técnicas, instrumentos e procedimentos utilizados na gestão das empresas privadas que foram incorporadas na área educacional. Além disso, os organismos internacionais possuem suas próprias concepções de qualidade, em geral voltadas para a avaliação da qualidade e a busca de resultados e, também, se tornaram indutores de qualidade educacional em diversos países.

⁶ Implementada no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), teve como principal pilar a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) e das diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

⁷ Nesse contexto, dois marcos demonstram a capacidade de influência dos organismos internacionais no Brasil, a saber: a Conferência de Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, em 1990 que, por sua vez, determinou as diretrizes para o campo educacional a serem seguidas pelos países signatários e o encontro ocorrido em Nova Delhi, em 1993, cujo intuito foi dar continuidade aos debates iniciados em Jomtien.

⁸ A Gestão da Qualidade Total (GQT) foi desenvolvida no período de transição do gerencialismo puro para o *consumerism*.

Conforme Nez (2018, p.253), “a dimensão assumida pelo fenômeno da qualidade total no cenário mundial atravessa o modo de produção capitalista, as instituições políticas e sociais e, conseqüentemente a educação”. Ao passo que a qualidade é compreendida como um produto, depreende-se que se trata de um mecanismo para impulsionar a competitividade e ao mesmo tempo diminuir cada vez mais a responsabilidade do Estado na oferta do ensino como um direito social.

De forma objetiva, a GQT imprimiu no campo da educação uma perspectiva empresarial de melhoria da qualidade voltada para os resultados aferidos quantitativamente. Nesse sentido, o que está em jogo é um projeto neoliberal de caráter homogeneizador da educação nos países que assumiram a agenda neoliberal. O conceito de GQT foi posteriormente empregado no setor público, contudo sem que ocorressem as devidas adaptações.

As marcas da GQT, no campo da educação, podem ser compreendidas a partir de suas características principais (expostas a seguir). Inicialmente, a GQT foi implementada sob o ideário de que ela consistia em uma gestão salvadora para romper com o fracasso escolar no ensino brasileiro (OLIVEIRA, 1997). Em segundo, a GQT almeja “atender às necessidades do mercado de trabalho” (CHIRINÉA; BARRERO, 2010, p. 04).

Além disso, busca-se satisfazer a exigência dos consumidores, na medida em que promove o aumento da concorrência, acreditando-se que dessa maneira promoverá a melhoria da qualidade na/da educação. Desse modo, revela-se, portanto, uma perspectiva em que a educação é concebida como uma mercadoria.

Outra característica importante da GQT é a responsabilização como estratégia para diminuir a participação da União e transferir à sociedade a responsabilidade pela educação no país. A responsabilização visa a prestação de contas dos serviços prestados à sociedade. Os frutos dessa perspectiva podem ser notados na medida em que ocorre a participação da sociedade e, em especial, de instituições de interesses particulares na formulação das políticas públicas educacionais e a transferência de recursos financeiros, mediante parcerias e acordos, para instituições de cunho privado, como as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que atendem uma parcela de estudantes.

De outra forma, a União busca diminuir o seu papel, na medida em que predominam processos de regulação que induzem políticas de financiamento de ações e programas governamentais sob a responsabilidade dos demais entes federados (DOURADO, 2007). Ocorreu que se efetivou a desconcentração das ações educacionais, mas não se pode dizer o mesmo com relação aos processos de decisão (VEIGA, 2016).

Além disso, utilizam-se de tecnologias para reduzir os custos e aumentar a eficiência e o controle dos processos educacionais. Nessa direção, estabelecem-se padrões a serem alcançados pelas escolas – que são admitidos equivocadamente como a própria expressão da qualidade, utilizando-se da tecnologia para controlar os resultados educacionais, sobretudo aqueles aferidos por instrumentos de avaliação de larga escala, com o intuito de redimensionar a educação e fornecer dados estatísticos que possam levar à reformulação de programas e projetos.

Além disso, promove-se a premiação das escolas com melhores resultados em detrimento das escolas que não se sobressaíram na avaliação nos instrumentos e índices de medição da qualidade, embora são essas escolas que necessitam de mais investimentos técnicos-financeiros-pedagógicos. Conforme Silva e Zanatta (2018, p. 259), “A teoria da Qualidade Total não reivindica qualidade para todos e contribui para a ampliação do dualismo educacional distanciando as escolas para os empobrecidos e para a elite”. Nesse contexto, o que vemos é uma competição extremamente desigual, pois os estudantes oriundos das classes trabalhadoras partem de condições de vida extremamente desiguais e, muitas vezes, precárias.

Essa medição é estimulada por organismos internacionais como a OCDE, que estabelecem processos de avaliação da educação que determinam índices a serem alcançados pelos países signatários e que servem para comparar resultados e promover o ranqueamento (MELO, 2011). A premissa básica é que por meio da adoção de insumos e do estabelecimento de índices de avaliação de desempenho, os estudantes e as escolas alcançariam os resultados esperados (SILVA, 2009).

Nesse sentido, é notório que as práticas propagadas pelos organismos internacionais, que ocorrem em escala mundial, são adotadas sem a devida crítica nos limites do interior de cada país e incorporadas ao sistema nacional de educação. É notável, por exemplo, no cenário internacional, ações como o Pisa e no cenário nacional como a Prova Brasil, que somada à questão da aprovação/reprovação/abandono resulta em uma nota que serve para medir a qualidade na/da educação – esse mecanismo foi denominado pelo governo de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O Ideb foi estabelecido no contexto do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (PMCTPE), por meio do Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. Trata-se de um padrão ou instrumento de qualidade de cunho quantitativo que atende às expectativas do gerencialismo. Desse modo, o Ideb é:

[...] calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes de censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007).

Em resumo, o Ideb leva em consideração dois aspectos: o resultado obtido nas avaliações externas e o fluxo escolar (aprovação, reprovação e abandono). Além disso,

O cálculo do Ideb obedece a uma fórmula em que as notas das provas de Língua Portuguesa e Matemática são padronizadas em uma escala de 0,0 (zero) a 10,0 (dez), depois, a média dessas duas notas é multiplicada pela média (harmônica) das taxas de aprovação das séries da etapa (anos iniciais, anos finais e ensino médio), que, em percentual, varia de 0 (zero) a 100 (cem). (INEP, 2021b, p. 11).

Com o objetivo de sermos mais didático iremos ilustrar o cálculo do Ideb, vamos tomar, por exemplo, uma determinada escola, cuja média das notas em Língua Portuguesa e Matemática foi 6,0 e a taxa de aprovação nos anos iniciais foi de 90%; sendo assim temos $6,0 \times 90\% = 5,4$ (Ideb da escola).

Desde 2007, o Ideb tem sido largamente utilizado como se ele fosse a expressão fiel da qualidade na/da educação. Desde a sua implementação, o Ideb passou a nortear e direcionar a forma pela qual as escolas conduziram as suas ações e práticas cotidianas, bem como possibilitou ao gestor central o monitoramento do resultado das avaliações externas.

A implementação do Ideb atendeu às expectativas dos organismos internacionais de cunho neoliberal, além disso os seus resultados são expressos em termos quantitativos, visando o alcance de metas estipuladas para o ano de 2022 (Bicentenário da Independência do Brasil), bem como, desde então, têm servido de fundamento para a elaboração das políticas públicas educacionais no Brasil. Devemos ter clareza que não há neutralidade na definição de indicadores de qualidade.

Não é neutra, por um lado, porque a determinação desses padrões reflete os valores e as ideias de qualidade dos que os determinam; por outro lado, não é neutra porque os padrões funcionam como “desencadeadores” do sistema em que são aplicados, produzem efeitos sobre o próprio sistema que tenderá a adequar-se a ele”. (BONDIOLI, 2013, p.139-140).

Os resultados do Ideb têm sido utilizados de forma a estabelecer ranqueamentos, e com isso promover a competitividade entre as escolas. Trata-se, portanto, de uma perspectiva econômica, técnica e gerencial (CABRAL NETO, 2011). Para Freitas (2005, p. 921), a

concepção de qualidade adotada pelas políticas públicas neoliberais “é quase sempre eivada de uma pseudoparticipação que objetiva legitimar a imposição verticalizada de “padrões de qualidade” externos ao grupo avaliado”. Não podemos admitir processos que impeçam a tomada de consciência dos mais afetados pelas ações do Estado.

Nesse sentido, sob a ótica social, à medida que o Ideb é tomado como critério isolado, isso não é suficiente para dizer se uma escola é de boa ou má qualidade, pois esse índice não dá conta da complexidade resultante dos processos educacionais oriundos da realidade das escolas. Além disso, pode-se incorrer no erro do falseamento da realidade educacional, tendo em vista que nem todos os indicadores podem ser expressos em termos quantitativos.

Com isso, não estamos defendendo a extinção do Ideb, pelo contrário, os aportes teóricos utilizados nessa pesquisa indicam que outros indicadores, de caráter objetivo e subjetivo, mensuráveis em termos quantitativos e qualitativos, precisam ser considerados no processo de avaliação da educação sob a ótica da qualidade social. Trata-se, portanto, de uma concepção que reduz a qualidade na/da educação em termos quantitativos, ao passo que não leva em conta outros indicadores que também a afetam.

Consideramos que a tônica da concepção gerencial de qualidade almeja a perpetuação do ideário neoliberal, por meio da educação. Em suma, a qualidade gerencial ou GQT caracteriza-se, portanto, pela visão mercadológica, que busca a todo custo a eficiência a partir da utilização de ferramentas, instrumentos e técnicas com o intuito de alcançar resultados quantificáveis e promover a competitividade, no sentido de estabelecer comparações e ranqueamentos entre estudantes, escolas e redes de ensino.

Para Gadotti (2013), a educação não pode ser vista apenas em função dos resultados econômicos do investimento que se fez na educação. A concepção gerencial de qualidade contribui para o aumento da desigualdade, na medida em que desconsidera aspectos de natureza social, sobretudo inerentes à classe dos menos favorecidos e mais desprovidos de condições socioeconômicas e culturais básicas que poderiam promover um processo de aprendizagem mais transformador da realidade. Nesse âmbito, insere-se a concepção da qualidade social da educação, que desde a década de 1990 tem sido elaborada e discutida no cenário educacional brasileiro e que busca incorporar novos indicadores e aspectos para o debate da qualidade na/da educação.

2.3 A qualidade social da educação

O debate em torno da concepção de qualidade social da educação inseriu-se no contexto da década de 1990 e se contrapôs à concepção gerencial de qualidade. Nesse sentido, tomou vulto “a discussão da qualidade na educação, que se desenvolve sob dois enfoques antagônicos: o da qualidade total e o da qualidade social” (AZEVEDO; MARQUES; AGUIAR, 2016, p. 48). A qualidade social da educação, dentre outras questões, fundamenta-se nos direitos sociais que se voltam aos interesses da classe trabalhadora.

Os fundamentos da concepção de qualidade social contribuíram para o alargamento do debate dessa temática e revelaram um campo de disputa conceitual. Diversos pesquisadores se posicionaram contrários aos referenciais gerencialistas de qualidade, cuja expressão máxima de qualidade está na GQT, na medida em que concebeu o termo qualidade vinculado estritamente à busca pela eficiência produtiva.

De acordo com Arroyo (2017), “a propalada defesa da qualidade mercantilizada, global, conservadora da educação encobre dimensões sociais, políticas radicais. Encobre o lugar social dos educandos, trabalhadores” (ARROYO, 2017, p.16). Para Sordi (2017), a qualidade social da escola pública encontra-se em confronto com a lógica dos reformadores empresariais. Em Azevedo, Marques e Aguiar (2016), é explicado que “o conceito de *qualidade social* aparece associado às temáticas da justiça social, inclusão social e cultural” (AZEVEDO; MARQUES; AGUIAR, 2016, p. 49, grifo dos autores).

Para Nez (2018, p.254), a concepção de qualidade social “fundamenta-se nos direitos sociais da cidadania que se volta aos interesses da classe trabalhadora”. Além disso, outra prerrogativa da qualidade social é que ela:

Pressupõe uma educação adequada aos interesses da maioria da população, apoiada em valores como solidariedade, justiça, honestidade, autonomia e liberdade, que vem alavancando força ao longo dos anos e se consubstanciando com maior clareza e principalmente aplicação. (NEZ, 2018, p. 257).

Em torno desses conceitos e valores, os defensores da concepção de qualidade social da educação incorporaram ao debate um conjunto de indicadores que afetam a qualidade na/da educação. Trata-se de indicadores de natureza quantitativa e qualitativa. Desse modo, a qualidade social trouxe para o debate a dimensão da equidade.

Um dos pressupostos fundamentais dessa concepção é que ela envolve um processo de reflexão e problematiza a visão reducionista em que a qualidade é aferida pela concepção da GQT. No sentido contrário ao da concepção da GQT, para a concepção da qualidade social é necessário considerar indicadores presentes nas dimensões intraescolar e extraescolar. São indicadores de caráter social que afetam o processo de ensino-aprendizagem dos estudantes nas escolas e que almejam melhorar a condição de vida das pessoas.

De acordo com a Ação Educativa (2013),

Com um bom conjunto de indicadores, tem-se, de forma simples e acessível, um quadro de sinais que possibilitam identificar o que vai bem e o que vai mal no contexto escolar, de forma que todos tomem conhecimento e tenham condições de discutir e decidir as prioridades de ação para sua melhoria. (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p. 06).

Dentre os autores que discutem qualidade na/da educação, muitos deles costumam classificar os indicadores em duas dimensões: intraescolares e extraescolares (DOURADO, OLIVEIRA; SANTOS, 2007; SILVA, 2009; GADOTTI, 2013; DOURADO et al., 2016). Em linhas gerais, elas abrangem identificadores relacionados às condições sociais, econômicas, culturais e ambientais que se inserem no contexto escolar.

A dimensão intraescolar abarca um conjunto de indicadores que se localizam no interior da escola e que são determinantes do processo de ensino aprendizagem em uma instituição, como: 1) Gestão escolar; 2) Formação continuada; 3) acesso e permanência com inclusão; 4) alimentação adequada; 5) ferramentas e equipamentos adequados; 6) interlocução entre escola e família; 7) participação da comunidade, dentre outros (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007; SILVA, 2009; GADOTTI, 2013).

Outros indicadores caracterizados por elementos que são do entorno da escola e devido a isso influenciam na dinâmica e no cotidiano escolar, formam a dimensão extraescolar, sobretudo estamos nos referindo aos seguintes aspectos: a) socioeconômicos: distância e condições de moradia dos estudantes, desemprego, trabalho infantil, estrutura e renda familiar; b) socioculturais: raça e etnias, escolaridade da família, acesso a bens culturais, acesso a recursos tecnológicos; c) financiamento: destinação de recursos suficientes com transparência e compromisso dos órgãos centrais com a valorização salarial dos servidores (AZEVEDO; MARQUES; AGUIAR, 2016).

Ambas as dimensões integram indicadores que têm relação com os sujeitos participantes dos processos escolares, sejam eles do seu interior, como gestores, professores, secretários escolares, auxiliares de serviços gerais e estudantes, bem como do seu entorno, em especial a

família e a comunidade. Essa articulação é necessária, pois de acordo com Gadotti (2013), “não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo, como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela” (GADOTTI, 2013, p.2).

A concepção de qualidade social de educação, em suma, não se reduz em termos numéricos - expressos por meio de estatísticas, gráficos e tabelas - contudo não significa que eles devam ser desconsiderados no processo de avaliação, mas que precisam ser confrontados com indicadores socioeconômicos, socioculturais e de financiamento. Pouco importam os números se eles não resultarem em aprendizagem para os estudantes. A qualidade social, portanto, compreende um processo multifacetado, que envolve condições escolares adequadas e articuladas com a participação ativa da comunidade escolar.

Conforme Dourado et al. (2016):

a qualidade social da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, que não pode ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, mas que também não pode ser apreendido sem a garantia de tais insumos. (DOURADO et al., 2016, p. 111).

De acordo com os autores supramencionados, a investigação da concepção de qualidade social da educação assume uma característica muito complexa. A complexidade se deve ao fato de que ela requer a garantia dos direitos, que implicam em mais investimentos financeiros, infraestrutura, recursos e equipamentos, gestão democrática, formação continuada, dentre outros. Além disso, necessita de muito diálogo, inclusão e envolvimento de todos os sujeitos comprometidos pedagógica, técnica e politicamente com uma educação de qualidade social.

A reflexão sobre a qualidade social nos permite reconhecê-la como uma concepção dinâmica, que não se restringe à padrões ou a indicadores meramente quantitativos. Isso decorre das próprias características variáveis que o termo qualidade vai assumindo no processo histórico.

Desse modo, “não há um conceito único formulado sobre a qualidade social da educação, mas definições que provocam reflexões sobre essa temática” (NEZ, 2018, p. 258). Nesse sentido, alguns autores resignificaram a concepção de qualidade social na medida em que desenvolveram estudos e pesquisas e apreenderam outros indicadores, pressupostos e deram enfoques em determinados aspectos que resultaram na formulação de outras perspectivas de qualidade na/da educação.

Na sequência, sem a pretensão de esgotarmos o assunto, iremos discutir três delas, a saber: a) qualidade na/da educação socialmente referenciada (DOURADO et al., 2016); b) Qualidade sociocultural e socioambiental (GADOTTI, 2013); c) Qualidade Negociada (FREITAS, 2005; MENDES, 2011; BONDIOLI, 2013). Essa diversidade de compreensões em torno da temática da qualidade revela as profundas transformações que vêm ocorrendo nos últimos anos na educação brasileira.

2.4 Qualidade na/da educação socialmente referenciada

O termo qualidade na/da educação socialmente referenciada é um conceito em construção que emerge da própria realidade educacional e tem sido adotado por diferentes pesquisadores, tais como: Dourado et al. (2016) e Azevedo e Aguiar (2016), dentre outros. No contexto dessa perspectiva de qualidade, tem “a existência de um movimento teórico constitutivo da definição de qualidade, que parte de uma vinculação política-ideológica até a sua potencialização, enquanto socialmente referenciada” (NEZ, 2018, p.252). Nesse tópico, buscaremos caracterizar essa perspectiva de qualidade na/da educação.

A conceituação da qualidade na/da educação, socialmente referenciada, compreende tomar a qualidade a partir do ponto de vista social. Significa inserir, dar voz e possibilitar as condições de participação àqueles que são afetados pela educação, mas muitas vezes estão à margem dos debates e das decisões. Nesse contexto, a referência para se dizer se uma escola é de boa ou de má qualidade está fundamentada em aspectos de ordem social e não meramente econômicos. Desse modo, ela considera fundamentalmente a função social da educação e da escola como potenciais forças de transformação da realidade social, econômica e cultural. A busca de processos que promovam a melhoria das condições de vida das pessoas é um importante indicador dessa perspectiva de qualidade.

A gestão democrática é uma condição fundamental para que a qualidade seja socialmente referenciada, tendo em vista que por meio dela é possível que seja viabilizada a promoção de práticas participativas, da descentralização do poder e das decisões e do engajamento almeja-se a crescente conquista da cidadania, por meio da qual o direito à educação de qualidade seja uma realidade para todos.

De acordo com Dourado e Oliveira (2009), para se produzir uma escola de qualidade socialmente referenciada é fundamental que ocorra a “consolidação de mecanismos de controle social da produção, à implantação e monitoramento de políticas educacionais e de seus

resultados, visando produzir uma escola de qualidade socialmente referenciada” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 7).

Percebe-se a importância da participação dos protagonistas nos processos educacionais e, nesse sentido, é necessário o entendimento do conceito de educação. Para Dourado et al. (2016, p.101), “a educação é entendida como intrinsecamente articulada às relações sociais mais amplas, podendo contribuir tanto para o seu delineamento e permanência, como para a sua transformação, a depender dos rumos em que vai se inserindo a dinâmica do real”.

Desse modo, a educação é compreendida, portanto, como espaços de múltiplos atores tensionados por questões sociais amplas, que podem construir caminhos que possibilitem a emancipação humana. Outrossim, a perspectiva da qualidade na educação socialmente referenciada diz respeito ao enfrentamento das questões complexas da realidade em torno da educação e das relações sociais. Assim, de acordo com Dourado et al. (2016):

Debater tais questões remete a um conjunto de determinantes que interfere nas relações sociais, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, dentre outras. Envolve, igualmente, a análise de sistemas e unidades escolares, bem como o processo de organização e gestão do trabalho escolar, o que implica as condições de trabalho, os processos de gestão da escola, a dinâmica curricular, a formação e a profissionalização docentes. Em outras palavras, a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. É perpassada pelos limites e pelas possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política da sociedade. (DOURADO et al., 2016, p. 99-100).

A partir dessa referência, apreendemos que a discussão dos indicadores, normas e diretrizes nacionais e a gestão democrática da educação e da escola são basilares para os padrões de qualidade na/da educação, nessa perspectiva. Além disso, os autores destacam um conjunto de aspectos que interferem nas relações sociais, tendo como eixo a educação, e esta vincula-se à diferentes espaços e tempos, atores e processos pedagógicos tanto no contexto micro da vida das pessoas como no macro, sobretudo às políticas públicas educacionais que são historicamente implementadas.

Assim, insere-se também a discussão da avaliação da qualidade na/da educação, que na perspectiva da qualidade socialmente referenciada, os índices quantitativos não deveriam ser considerados como sua principal referência e, portanto, necessita criar democraticamente formas de participação que promovam o diálogo aberto e inclusivo com os diversos sujeitos da educação, tanto daqueles que estão dentro quanto daqueles que estão fora da escola, a fim de se

construir referenciais de qualidade de base social. Não há qualidade socialmente referenciada na educação sem a participação da sociedade na escola.

Nessa perspectiva, a referência da qualidade na/da educação está nas questões de ordem social, objetivando-se o desenvolvimento dos aspectos educacionais nas suas interfaces com as múltiplas dimensões da vida social⁹. Percebe-se a necessidade de um extremo esforço por parte de pesquisadores, profissionais e movimentos sociais no enfrentamento às contradições do modo de produção capitalista e suas marcas sociais.

As contradições presentes no campo de debate em torno da temática da qualidade na/da educação são percebidas à medida que esses sujeitos levantam suas bandeiras de lutas em favor do direito a uma educação com vistas a promover a emancipação humana. Pressupõe-se que “um novo discurso de qualidade deve inserir-se na democratização radical do direito à educação” (GENTILI, 1997, p. 176).

Trata-se, portanto, de uma perspectiva inclusiva, em contraposição à outras concepções de qualidade promotoras de exclusão escolar e desigualdade social. Para Nez (2018), a perspectiva da qualidade socialmente referenciada precisa “estar intimamente ligada à distribuição dos recursos materiais e culturais a toda a população, que considere as relações de desigualdades e as relações de poder” (NEZ, 2018, p. 257).

Pelo disposto acima, compreende-se que “os caminhos para a busca da qualidade na educação socialmente referenciada não constituem tarefa simples” (AZEVEDO; AGUIAR, 2016, p.12). Contudo, necessitam ser enfrentados, sobretudo por aqueles educadores comprometidos com o direito à educação escolar pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e transformadora.

2.5 Qualidade sociocultural e socioambiental.

A qualidade sociocultural e a qualidade socioambiental inserem-se na ótica da formação integral do estudante na garantia do seu direito de aprender (ANTUNES; PADILHA, 2010). São perspectivas complementares entre si, por isso são tratadas no mesmo tópico pelos autores citados anteriormente.

Consideramos também que essas perspectivas de qualidade ampliam o debate educacional, tendo em vista a incorporação de temas relevantes que transcendem as práticas do

⁹ A qualidade da educação socialmente referenciada insere-se em contraposição à concepção da GQT, cujo foco está na questão econômica, objetivando-se os resultados com o intuito de atender aos interesses do mercado.

interior das escolas. Além disso, consideramos que ela se opõe à visão daqueles que defendem a produtividade e a eficiência a qualquer custo, em detrimento do próprio homem e do meio ambiente.

A categoria diversidade é balizadora da qualidade sociocultural, enquanto a sustentabilidade socioambiental é da qualidade socioambiental. Conforme Gadotti (2010, p.30), a perspectiva sociocultural e a socioambiental exigem a tomada de “consciência de que o sentido das nossas vidas não está separado do sentido que construímos do próprio planeta”.

Para Carreira e Pinto (2007), o compromisso com a inclusão sociocultural e o avanço da sustentabilidade ambiental são um dos processos para se compreender a qualidade na/da educação. Os autores estão falando de uma educação que se contrapõe frontalmente àquela apreendida pela ótica puramente pragmática, utilitarista e mercadológica. Por outro lado, o que defendemos é a educação observada pela função social e, nesse sentido, “a educação de qualidade se realiza na medida em que logre preparar o indivíduo para o exercício da ética profissional e da cidadania. Supõe, ainda, educá-lo para compreender e ter acesso a todas as manifestações da cultura humana” (FONSECA, 2009, p. 154).

Por isso, “nesse cenário, uma educação de qualidade, entendendo a educação como prática social e histórica, envolve múltiplas dimensões sociais e educacionais, dentre essas [...] a dimensão sociocultural dos sujeitos envolvidos” (DOURADO, 2020a, p.179). A educação entendida como prática social e histórica também se vincula à perspectiva de qualidade socioambiental, no sentido de que “A sustentabilidade, ambiental e social, tem um componente educativo formidável: a preservação do meio ambiente depende de uma consciência ecológica e a formação da consciência depende da educação” (GADOTTI, 2010, p.30).

Nessa perspectiva, evidencia-se a relação da dimensão social atrelada com a dimensão ambiental, com vistas à preservação do meio ambiente, de modo que esse conhecimento deve ser ensinado nas escolas para que seja assimilado como práticas bastante eficientes e transformadoras.

Essas abordagens são identificadas nas produções bibliográficas e nas políticas públicas. Em especial no inciso X do art. 2º do PNE (2014-2024), ambas aparecem como uma das diretrizes gerais constitutivas desse documento potencialmente capaz de nortear as políticas públicas educacionais no Brasil, nos seguintes termos “X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental” (BRASIL, 2014b).

Ainda com relação à materialização da perspectiva de Qualidade sociocultural e socioambiental, destacamos que há um importante destaque a ambas no Documento Final da Conae 2010, na medida em que é a partir das dimensões sociocultural e socioambiental que

decorre a preocupação com a formação integral dos estudantes, assim como a inclusão de grupos historicamente excluídos, como populações do campo, quilombolas e indígenas, dentre outros.

Gadotti (2013), ao tratar da dimensão socioambiental na sua interface com a dimensão sociocultural, ressalta que “Educar com qualidade sociocultural e socioambiental significa educar para o respeito à diversidade cultural, educar para o cuidado em relação ao outro e ao meio ambiente, rejeitando qualquer forma de opressão ou de dominação” (GADOTTI, 2013, p.07).

Nesse contexto, Antunes e Padilha (2010) há algum tempo fazem a defesa de uma “educação pública com qualidade sociocultural e socioambiental, na qual todos fazem parte e têm parte nos processos decisórios e constroem relações humanas sustentáveis, fundamentadas na diversidade” (ANTUNES; PADILHA, 2010, p.07).

A qualidade sociocultural e a qualidade socioambiental que Gadotti (2010, 2013) e Antunes e Padilha (2010) se referem são aquelas identificadas com a concepção de qualidade social, orientadas pela gestão democrática e voltadas para melhorar a condição de vida das pessoas, compreendendo a importância de indicadores qualitativos e quantitativos, na medida em que se coloca a necessidade de se alcançar uma formação integral dos estudantes e por essa via desenvolver formas mais justas, solidárias e sustentáveis de relações sociais com o outro e com o meio ambiente.

Notadamente, percebe-se que a qualidade socioambiental e a qualidade sociocultural se inserem contrariamente àquela concepção de qualidade educacional identificada com as práticas mercadológicas. Esta última, por sua vez, estimulou o consumismo à máxima potência e trouxe efeitos deletérios ao nosso planeta e a todas as suas formas de vida.

Contraditoriamente, utiliza-se do discurso da educação como carro-chefe na promoção do desenvolvimento sustentável – como aquele resultante do Fórum Mundial de Educação, ocorrido na Coreia do sul em 2015 – quando, na verdade, desconfiamos que se tratava do capitalismo se reinventando novamente na busca de novas formas de lucratividade, sob o pretexto de solucionar uma crise de impactos ambientais que ele mesmo provocou.

Compreendemos que a ideologia neoliberal, propagada pelos organismos internacionais, traz no seu bojo o gerencialismo que, por sua vez, se fundamenta em princípios de competitividade e meritocracia. São princípios que sob a ótica da perspectiva sociocultural são incabíveis.

O que o sistema meritocrático ignora é que os alunos trazem para a escola bagagem distinta devido a condições sociais e culturais das famílias, além das diferenças individuais. Ou seja, tem-se as desigualdades sociais que pesam fortemente nas desigualdades escolares, e temos também as diferenças individuais, próprias dos seres humanos. (LIBÂNEO, 2018, p.75).

As palavras de Libâneo (2018) expressam precisamente aquilo que trazemos em nosso pensamento, posto que a meritocracia é uma falácia, pois as pessoas não partem do mesmo ponto. Os estudantes oriundos da classe trabalhadora vivem em condições sociais, econômicas e culturais menos favoráveis e necessitam percorrer um caminho mais longo e difícil do que aqueles das classes sociais com maior poder aquisitivo. A meritocracia produz injustiça, desigualdade e exclusão.

Nesse cenário, uma educação de qualidade, entendendo a educação como prática social e histórica, envolve múltiplas dimensões sociais e educacionais, dentre essas “[...] a dimensão sociocultural dos sujeitos envolvidos” (DOURADO, 2020a, p.179).

Por fim, recuperamos também a obra de Dourado, Oliveira e Santos (2007) para dizer que a compreensão de uma ideia mais aprofundada de uma escola de qualidade na/da educação não pode perder de vista as dimensões socioambiental e sociocultural. No próximo e último tópico desta seção, discutiremos os pressupostos da perspectiva da qualidade negociada.

2.6 Qualidade Negociada

A qualidade negociada é fundamentalmente edificada no contexto da participação dos diversos sujeitos da comunidade escolar nos processos educacionais. Essa participação é gestada de modo a compartilhar as responsabilidades com todos os envolvidos no ensino. Devido aos diversos interesses em jogo, constroem-se uma diversidade de indicadores. Esses processos precisam ser negociados e, finalmente, estabelece-se um pacto que é materializado e publicizado por meio do Projeto Político Pedagógico (PPP) de cada escola, desde que ele não se torne algo meramente burocrático. Os principais autores que tratam dessa perspectiva são Freitas (2005 e 2007) e Bondioli (2013), dentre outros.

A qualidade negociada apresenta sete naturezas: 1) negociável ou transacional; 2) participativa e polifônica; 3) autorreflexiva; 4) contextual; 5) processual; 6) transformadora e 7) formadora. Vejamos o detalhamento de cada uma delas na sequência.

A qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é a adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é

transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo [...]. (BONDIOLLI, 2013, p. 14).

A natureza negociável ou transacional busca democraticamente dialogar com os diversos sentidos de qualidade existentes na comunidade escolar. O significado de qualidade para o professor, não é a mesmo para o pai, para o gestor da escola ou para o prefeito da cidade. Esse processo envolve uma troca em que todos dão e recebem. Nesse sentido, a natureza negociável da qualidade reconhece os diferentes pontos de vistas e ideias como algo necessário para a transformação da realidade educacional. A autora ressalta que os embates devem ser entendidos como um recurso e não como uma ameaça ao sucesso educacional.

Em segundo lugar, a partir da natureza participativa e polifônica da qualidade na/da educação, destaca-se a dimensão do trabalho democrático a fim de garantir a participação, pois esta é a condição para que exista a qualidade social. De acordo com Bondioli (2013, p.15) “é a sinergia das ações dos diversos atores ao buscar fins compartilhados que torna efetiva a possibilidade de realizá-las”.

As escolas e os sistemas de ensino poderão construir coletivamente, de modo a garantir que os diversos atores sociais estejam envolvidos nos processos educacionais da sua própria realidade, ou seja, a construção dos indicadores de qualidade específicos de cada realidade educacional.

A natureza autorreflexiva da qualidade não parte de uma ideia estabelecida anteriormente, pelo contrário, o ponto de partida é uma reflexão a partir da realidade dos fatos. Nas palavras da autora, para se construir a qualidade é necessário “refletir sobre as práticas, sobre os contextos, sobre os hábitos, sobre os usos, sobre as tradições de um programa educativo para examinar o seu significado em relação aos propósitos e aos fins” (BONDIOLLI, 2013, p. 14). A ação, portanto, seria precedida pela reflexão da prática.

Ainda segundo Bondioli (2013), ao se referir à natureza contextual da qualidade ela diz que “[...] diferenciados são os contextos, isto é, as realidades locais que se propõem a colocar a qualidade em prática, e efetivamente a colocam, cada uma a sua maneira, de acordo com a própria história, segundo as próprias tradições, com a própria dotação de recursos materiais e humanos” (BONDIOLLI, 2013, p. 14).

Na assertiva anterior, a autora destaca a importância de se levar em conta cada contexto, pois eles são diferentes e carregam as suas especificidades. Uma escola da periferia não tem as mesmas necessidades de uma outra escola localizada no centro da cidade. Essa ótica é

importante, pois permite captar aspectos que não são identificados, por exemplo, nas avaliações externas que são voltadas para os resultados de cunho quantitativo e excludente.

No contexto da natureza processual considera-se que a qualidade é algo a ser construído, que envolve várias etapas e que, portanto, não é um produto ou um dado. Desse modo, a qualidade envolve um “trabalho que se desenreda com o tempo, que não se pode dizer nunca que esteja concluído, que cresce em si mesmo com um movimento em espiral” (BONDIOLLI, 2013, p. 14).

A natureza transformadora e a natureza formadora são afins, pois à medida que a participação, os interesses, a negociação e o contexto se convergem, eles enriquecem a realidade trabalhada e produzem cultura. É por meio do engajamento, do diálogo e da troca entre os envolvidos que se formam sujeitos mais engajados e comprometidos com a melhoria da qualidade na/da educação. Desse modo, é que se insere a questão da avaliação institucional como critério para se comprovar a qualidade, para isso recorreremos às formulações de Freitas (2005, 2007) para nos ajudar nessa compreensão.

No tocante à avaliação da qualidade na/da educação para dizer se uma determinada escola é de boa ou de má qualidade, isso passa de modo especial pelo processo de construção de indicadores e a partir deles são definidos os critérios e os objetivos que devem ser alcançados. Destacamos, ainda, que o alcance desses objetivos deve ser de responsabilidade de todos os atores envolvidos na ação. Nesse sentido, “a avaliação tem uma natureza transacional, entendendo com isso a necessidade de um confronto entre pontos de vistas como pressuposto de qualquer processo avaliativo” (BONDIOLI, 2013, p.138).

Diante disso, as avaliações externas não podem substituir a autoavaliação institucional, não devem ter um caráter excludente, competitivo, de ranqueamento, bem como não deve servir para punir ou premiar as escolas pelos seus resultados. Trata-se, portanto, de buscar processos avaliativos alternativos que visem melhorar o desempenho dos estudantes e da escola, de tal maneira que eles possam ser pensados e refletidos permanentemente a partir do engajamento dos diversos atores sociais, comprometidos com a melhoria da qualidade social da educação.

O pacto de construção da qualidade negociada evidentemente inclui os órgãos centrais, ou seja, o poder público, respeitadas sempre as determinações legais, normas e diretrizes. “É na tensão entre as políticas públicas centrais e as necessidades e os projetos locais que se constrói a qualidade das escolas” (FREITAS, 2005, p. 924). Desse modo, a participação dos órgãos centrais é importante também no sentido de responsabilizá-los por um acompanhamento que vise suprir as necessidades e garantir mais investimentos financeiros e recursos pedagógicos.

A qualidade negociada, por ser fortemente marcada pelas categorias participação e negociação, dentre outras, se distancia de outras perspectivas e concepções de qualidade cuja implementação das políticas públicas ocorre de cima para baixo e que responsabiliza os professores e a escola pelos resultados obtidos. Ao passo que ela se aproxima dos referenciais da qualidade social, pois não há como falar dessa concepção sem a participação ativa dos sujeitos.

Segundo Bondioli (2013), a qualidade negociada é marcada por indicadores que não devem ser entendidos como “padrões, isto é, normas impostas do alto, às quais devemos nos adequar” (BONDIOLLI, 2013, p. 14). Ao contrário disso, os indicadores devem ser resultantes de uma construção social. O conceito de qualidade negociada debatido, especialmente por essa autora, tem sido adotado por outros autores no Brasil. Em alguns casos, tem-se recorrido aos seus pressupostos no sentido de aprimorar o debate dos indicadores de qualidade.

Conforme Freitas (2005),

[...] os indicadores são importantes mais pela significação compartilhada que possuem perante os atores da escola que pelo valor numérico ou de análise que possam gerar. Os indicadores têm de ser uma construção social que se legitima e se desenvolve no interior da instituição escolar e têm seu lugar natural no curso da avaliação institucional, induzida e acompanhada pelas políticas públicas. (FREITAS, 2005, p. 922).

Vejamos também a perspectiva de indicadores de qualidade segundo a autora Bondioli (2013):

São, portanto, como indica o próprio termo, sinalizações, linhas que indicam um percurso possível de realização de objetivos compartilhados. [...] aquilo que os diferentes atores sociais [...] se empenham em buscar, contribuindo, para isso, cada um de acordo com o próprio nível de responsabilidade. (BONDIOLI, 2013, p.18-19).

Os autores em destaque compreendem os indicadores sob a ótica de que eles não devem ser padrões impostos de cima para baixo, nos quais todos devem se adequar. Ao contrário disso, defendem que a construção dos indicadores deve ser negociada pelos atores sociais da escola na interface com os órgãos centrais governamentais. Isso ocorre, pois “apesar das características locais que fortemente explicarão as dificuldades ou facilidades de realização, é estabelecida no conjunto das necessidades e dos compromissos do sistema público de ensino” (FREITAS, 2005, p. 924).

A construção dos indicadores de qualidade se dá “a partir de indicadores publicizados e assumidos coletivamente, articulados no projeto pedagógico da escola” (FREITAS, 2005, p. 924). Desse modo, o resultado dessa dinâmica deve ser assumido como uma responsabilidade de todos os participantes envolvidos.

De acordo com Freitas (2005), os indicadores de qualidade não devem ser definidos de forma autônoma e isolada pela escola, em detrimento do sistema educacional, pois poderá contribuir para a perpetuação das desigualdades entre estudantes e entre escolas. Em outras palavras, reforçará o dilema de escola para rico e escola para pobre. Entende-se que as normas e diretrizes do sistema educacional devem ser consideradas na formulação dos indicadores.

Além disso, os indicadores de qualidade são apreendidos a partir da especificidade de cada etapa e modalidade da educação básica e devem ser debatidos de maneira democrática e participativa. Essa construção coletiva não pode se dar de qualquer maneira, pois implica em negociação entre os atores.

Na sequência dessa discussão, realizamos uma aproximação entre os seus pressupostos e o processo de construção de indicadores de qualidade resultantes da parceria entre a Ação Educativa e o Unicef, pois desde 2003 essas duas instituições juntas têm contribuído com o debate das políticas públicas educacionais.

Nesse sentido, a iniciativa tem produzido e aprimorado propostas baseadas em Indicadores de Qualidade para Educação Infantil (publicados em 2009 e 2019), Ensino Fundamental (publicados em 2004, 2006, 2007, 2008 e 2013) e Ensino Médio (publicado em 2018) para servir como instrumento de autoavaliação institucional e parâmetros de qualidade que envolvam a participação de toda a comunidade escolar na busca de melhoria da qualidade na/da educação.

Além disso, a proposta da iniciativa tem assumido a intenção de contribuir com a formulação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, em especial dos Planos Nacionais, Estaduais e municipais de educação (AÇÃO EDUCATIVA, 2019).

Conforme a Ação Educativa (2018), “Indicadores são sinais que revelam aspectos de determinada realidade e que nos ajudam a compreender algo” (AÇÃO EDUCATIVA, 2018, p. 13). Os sinais permitem identificar se a escola vai bem ou mal. Além disso, os objetivos dos Indicadores de Qualidade podem ser identificados na citação abaixo:

Os Indicadores da Qualidade na Educação foram criados com o objetivo principal de ajudar a comunidade escolar a avaliar e melhorar a qualidade da escola. Compreendendo seus pontos fortes e fracos, a escola tem condições de

intervir para melhorar sua qualidade conforme seus próprios critérios e prioridades. (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p. 05).

Com vistas a alcançar esses objetivos, foram publicados um conjunto de documentos e encaminhados para todos os municípios brasileiros - específicos de cada etapa da educação básica - sugerindo um conjunto de indicadores como subsídios para a elaboração de diagnósticos das realidades escolares e posterior intervenção, visando a melhoria da qualidade na/da educação. Os documentos foram elaborados com base em oficinas e testes em escolas e envolveram organismos internacionais, secretarias de educação, MEC, pesquisadores, gestores, educadores e famílias de todas as regiões do país ligados a cada etapa de ensino (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, 2019).

No contexto da Educação infantil, buscar a qualidade na/da educação significa:

[...] garantir matrícula a todas e todos nas creches e pré-escolas, com condições adequadas de oferta da educação, o que implica considerar a qualidade dos ambientes educativos, das interações entre toda comunidade escolar, das práticas pedagógicas existentes nas instituições educacionais, a valorização das profissionais de educação, entre outros. (AÇÃO EDUCATIVA, 2019, p. 08)

Com o intuito de contribuir para a garantia desse direito, em 2019 a Ação Educativa publicou um importante documento intitulado *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil: dos Projetos Político-Pedagógicos à política educacional*, portando um conjunto de sete dimensões, construídas a partir de estudos desenvolvidos nas redes e sistemas de ensino de escolas brasileiras: Planejamento institucional; Multiplicidade de experiências e linguagens; Interações; Promoção da saúde; Espaços, materiais e mobiliários; Formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; Cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social.

No que se refere à etapa do ensino fundamental, foram definidas sete dimensões da qualidade, a saber: ambiente educativo; prática pedagógica e avaliação; ensino e aprendizagem da leitura e da escrita; gestão escolar democrática; formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; acesso e permanência dos estudantes na escola, e, por último, o espaço físico escolar.

Quanto ao ensino médio, também foram destacadas sete dimensões que tratam de questões fundamentais para a qualidade dessa etapa da educação básica, são elas: Ambiente educativo e valorização da diversidade juvenil; Acesso, permanência e conclusão; Currículo e

proposta pedagógica; Trajetórias de vida, estudos e trabalho; Profissionais da educação; Infraestrutura, equipamentos e materiais; Participação e Gestão democrática.

Percebe-se que as dimensões são específicas de cada etapa da educação básica, além disso cada uma delas possui sete dimensões na sua estrutura. Ao comparar as dimensões da Educação Infantil, Ensino fundamental e Ensino Médio, percebemos que algumas temáticas são mais comuns entre elas: a participação e gestão democrática; profissionais da educação; prática pedagógica; infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Cada uma dessas dimensões compreende um conjunto de indicadores de qualidade intraescolares e extraescolares pertinentes a cada etapa observada. Os indicadores, por sua vez, são avaliados por meio de perguntas e deve ser respondida pela coletividade, organizados em grupos. Por meio das respostas, a escola irá identificar se a situação está ruim, média ou boa para cada indicador. A partir das respostas, a unidade deve elaborar um Plano de ação para que o planejamento seja construído e implementado visando solucionar os problemas identificados e, por fim, promover melhorias da qualidade na/da educação de cada instituição.

O processo de negociação implica em divergências de opiniões, por isso é importante reconhecer e lidar com os conflitos de forma madura, negociada e democrática (AÇÃO EDUCATIVA, 2013). O que se busca com isso é o fortalecimento da participação dos atores da comunidade escolar no intuito de promover as transformações necessárias na escola.

Os documentos sugerem que os resultados desses processos de negociação sejam compartilhados com a Secretaria de Educação local, de modo que seja igualmente responsabilizada. Essa avaliação da realidade local poderá implicar no fomento de políticas públicas mais eficazes.

A construção de indicadores de qualidade, a partir da perspectiva da negociação, envolve a responsabilização de toda a comunidade: pais, mães, professores, diretores, estudantes, funcionários, instituições e organizações da sociedade civil, dos órgãos públicos e universidades. Contudo, a negociação deve ser feita de modo que não recaia na responsabilização das escolas e dos seus sujeitos no sentido que elas sejam punidas pelos resultados educacionais.

O avanço do debate a respeito dos indicadores de qualidade pela via da negociação é importantíssimo para o enfrentamento de perspectivas e concepções de qualidade nas quais predominam a lógica do mercado em detrimento do social. A efetivação dessa perspectiva perpassa pelo despertar da consciência da força do coletivo na luta por uma educação que promova o fortalecimento das classes populares.

De acordo com Freitas (2005), “em contato com as redes públicas de ensino é surpreendente notar como as escolas não possuem um histórico de demandas e lutas registrado” (FREITAS, 2005, p. 924). Essa é a realidade das escolas no Brasil, mas não podemos conformar com ela, nesse caso é preciso modificar a realidade a partir do envolvimento de todos aqueles comprometidos com os processos que promovam a emancipação humana.

Portanto, compreendemos que os referenciais teóricos e os documentos utilizados neste tópico, para refletirmos sobre a perspectiva do processo de construção de indicadores de qualidade na sua interface com a qualidade negociada, fornecem aportes e suscitam reflexões para (re) pensarmos a realidade de todos os níveis e etapas de educação básica no Brasil a partir da elaboração de indicadores que contemplem a realidade local, mediante a participação dos sujeitos do interior da escola, da comunidade do entorno e do órgão central.

A trajetória investigativa que percorremos nesta seção permitiu apreendermos que a questão da qualidade na/da educação se insere como um problema político que necessita ser constantemente debatido, a fim de desenvolver formulações teóricas e conceituais sobre essa temática de fundamental importância para o tensionamento do assunto no campo das políticas públicas educacionais.

Nesse sentido, a compreensão do conceito de qualidade não se dá a priori, ao contrário, ele é apreendido no movimento real do objeto. Em decorrência disso, as concepções e as perspectivas de qualidade na/da educação foram sendo transformadas a partir de um processo histórico, dinâmico e complexo. A crítica à concepção gerencial de qualidade culminou, inicialmente, na formulação de pressupostos da concepção da qualidade social, a qual aliou a qualidade à noção de equidade. Posteriormente, o debate foi ampliado e novas perspectivas de qualidade na/da educação foram desenvolvidas: a qualidade socialmente referenciada, a Qualidade sociocultural e socioambiental e a Qualidade Negociada. Cada uma delas concebeu enfoques específicos em determinados aspectos ou indicadores da qualidade educacional.

Por fim, o aporte teórico utilizado para reflexão e sustentação da nossa argumentação e o processo de mapeamento e investigação, desenvolvido nesta seção, forneceu elementos importantes que potencialmente irão subsidiar as investigações na continuidade desta pesquisa. Na próxima seção, situaremos o debate da qualidade na/da educação no contexto da dinâmica que envolvem desde processos de formulação ao monitoramento das políticas públicas no Brasil.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DEBATE DA QUALIDADE.

Nesta seção contextualizamos e discutimos, especialmente, o conceito e os processos de formulação e monitoramento de Políticas públicas, buscando situar o debate da qualidade na/da educação no decorrer dessa trajetória. A partir desse movimento investigativo, pretendemos construir um aporte teórico para viabilizar análises mais completas em torno dos Planos de Educação na sua interface com o debate da qualidade na/da educação, que serão estudados nas próximas seções desta tese. Vamos iniciar pela conceituação de políticas públicas.

O termo política é uma palavra de origem grega, *politikós*, que exprime a condição de participação da pessoa sobre os rumos da cidade – a *pólis*. Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) “Política passa, então a designar um campo dedicado ao estudo da esfera de atividades humanas articulada às coisas do Estado” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p.07). Na atualidade, o termo política adquire uma nova dimensão, passando a ser compreendido como ciência do Estado ou ciência política.

No que se refere à palavra pública, sabemos que ela é de origem latina, *publica*, e significa povo, do povo. Desse modo, política pública, do ponto de vista etimológico, refere-se à participação do povo nas decisões da cidade. De acordo com Souza (2007), política pública “é um campo do conhecimento que procura integrar quatro aspectos: a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições” (SOUZA, 2007, p.83).

O debate em torno das definições de políticas públicas pode ser compreendido por meio do seu desenvolvimento histórico. A base do pensamento político até o século XIX decorria dos conhecimentos da Filosofia Política, que estava preocupada em verificar e focalizar as dimensões mais teóricas, normativas e morais do governo, com um foco mais prescritivo. Em meados do século XX, questões como a natureza da sociedade, o papel do Estado e direitos e responsabilidades dos cidadãos foram destaques (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) e, ainda, aspectos de ordem prática resultantes das ações do governo na sociedade despertaram o interesse dos estudiosos.

De acordo com Souza (2007), na Europa havia uma tradição em estudos e pesquisas em políticas públicas que estava voltada mais para a “análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos” (SOUZA, 2007, p. 67). Por outro lado, o campo de políticas públicas nos Estados Unidos rompeu com essa tradição europeia e desenvolveu-se, em meados do século XX, com o foco nos estudos sobre as ações do governo.

No século XX, os governos passaram a ter um papel mais ativo na sociedade, sobretudo na reestruturação dos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial. As áreas sociais como educação, saúde, moradia e transporte passaram a ser preocupações dos governos. O foco dos estudos em políticas sociais está no “problema que a política pública busca resolver” (SOUZA, 2007, p.70). A partir dessas mudanças, a compreensão de políticas públicas assumiu uma abordagem multidisciplinar à medida que incorporou diferentes áreas do conhecimento, como a Ciência política, administração e outras.

Para Souza (2007), são quatro os fundadores do campo de políticas públicas: a) H. Laswell; b) H. Simon; c) C. Lindblom e d) D. Easton. Laswell, em 1930, introduz a expressão *policy sciences*, na tentativa de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a ação dos governos. Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy-makers*). Lindblom incorporou outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Easton definiu a política pública como um sistema, composto de uma relação dinâmica entre formulação, resultados e o ambiente.

Para Brasil e Capella (2016), “o surgimento das *policy sciences* em meados da década de 1950 nos Estados Unidos marcou o início dos estudos de produção de políticas públicas” (BRASIL; CAPELLA, 2016, p.73). Destacamos dos trabalhos de Laswell, a *Policy Orientation* e por meio da *policy sciences* ocorre a distinção entre as abordagens de análise política (*policy analysis*) e estudos políticos (*policy studies*). As *policy sciences* eram voltadas para a formulação de políticas públicas para a resolução dos problemas e enfrentamento da crise daquele período – crise do petróleo, pobreza, guerra do Vietnã e outras (MAINARDES; FERREIRA; TELLO; 2011).

Se por um lado, os estudos de políticas públicas são voltados para a busca do conhecimento sobre o processo de política pública, e em segundo lugar são estudos desenvolvidos por acadêmicos e pesquisadores; por outro lado, a análise de políticas é orientada para a prática, especialmente para uma política pública em particular (FARAH, 2016). Desse modo, as abordagens de *policy analysis* e *policy studies* não são excludentes entre si, pelo contrário, elas são partes constituintes do entendimento do processo de políticas públicas como um todo.

Ao longo dos anos, houve um esforço por parte de alguns estudiosos em definir o conceito de políticas públicas. Nesse sentido, a partir de Souza (2007); Howlett, Ramesh e Perl, (2013); Brasil e Capella (2016), organizamos, resumidamente, um quadro com os principais autores e suas definições.

Quadro 3 - Conceituação de Políticas Públicas

Autor	Conceituação de Políticas Públicas
Mead	um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.
Lynn	um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.
Peters	é a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.
Dye	é definida como o que o governo escolhe fazer ou não fazer.
Lasswell	as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.
Lowi	uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas.
Jenkins	é um processo dinâmico, que envolve (m) ator (es) que se inter-relacionam e a definição de objetivos e de meios para alcançá-los.

Fonte: Organizado pelo autor, com base em Souza (2007), Howlett, Ramesh e PerL (2013); Brasil e Capella (2016).

Com base no Quadro 1, podemos afirmar que existe uma variedade de conceitos que objetivaram definir as políticas públicas. Em linhas gerais, os conceitos de políticas públicas enfatizam o governo em ação para a resolução dos problemas públicos, a partir da utilização de aspectos racionais e procedimentais, contudo críticos “argumentam que elas [definições] ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno das ideias e interesses” (SOUZA, 2007, p. 68-69). Os conceitos mais clássicos e conhecidos na literatura são os de Thomas Dye (1984), Lasswell (1958) e Lowi (1972).

De acordo com Souza (2007), a definição de Dye (1984) é a mais sucinta e conhecida. Ela se justifica por três aspectos: 1) o agente primário da *policy making* pública é um governo; b) a *policy making* envolve uma decisão fundamental por parte dos governos de fazer ou não fazer alguma coisa a respeito de um problema; c) a política pública é uma determinação consciente de um governo (HOWLETT; RAMESH E PERL; 2013).

Sobre esses aspectos, destacamos que fica evidenciado o papel central e o protagonismo do governo no processo de produção de políticas públicas. Contudo, não podemos desconsiderar que as ações das organizações e instituições da sociedade civil, dentre outras, podem influenciar as formulações de políticas públicas pelo Estado.

Em segundo lugar, o fato de o governo não fazer nada, é uma decisão política, ou seja, o que ocorre é que o governo tomou a decisão de manter o curso das ações tomadas ou simplesmente de não enfrentar o problema. As motivações dessas decisões podem ser de diferentes naturezas: econômica, ideológica, política, dentre outras.

Por outro lado, as implementações de políticas públicas podem gerar consequências e efeitos na sociedade que não, necessariamente, constituem uma intenção do governo, como, por

exemplo, o aumento do valor dos impostos sobre os cigarros para diminuir o consumo e, em decorrência dessa ação, amplia-se o comércio clandestino para aquisição desses produtos, essa reação é um subproduto. Pode ocorrer também o chamado efeito negativo, quando o governo intencionalmente resolve, por exemplo, aumentar o preço do combustível com a finalidade de desestimular o uso do automóvel e promover o transporte público – ônibus, trem ou metrô.

No que se refere à definição de Lasswell (1958), destacada por Souza (2007), compreendemos que à medida que buscamos responder às três questões postuladas por ele, a saber: quem ganha o quê, por que e que diferença faz, estamos buscando apreender aspectos fundamentais do processo de formulação e implementação de políticas que vão além dos aspectos racionais e que, certamente, vão oferecer subsídios para o desenvolvimento de análises mais próximas da realidade investigada.

Conforme Souza (2007), ressalta-se que Lowi (1972) distingue quatro formatos de política: as políticas distributivas, as políticas regulatórias, as políticas redistributivas e as políticas constitutivas. Cada uma delas se processa de maneira diferente dentro do sistema político. As políticas distributivas são aquelas financiadas pelo orçamento público e que focam em grupos mais específicos e menos no todo. Por meio das políticas distributivas o governante distribui recursos para resolver as demandas de todos os grupos que possam exercer resistência ao exercício do seu poder. A sociedade brasileira custeia essas iniciativas por meio da arrecadação de impostos.

As regulatórias são mais visíveis ao público e envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse e buscam estabelecer padrões e condutas sociais e regulamentar serviços de utilidade pública como água, energia e telefonia. As decisões definem a fronteira de quem ganha e quem perde, de acordo com os parâmetros da lei. Para tanto, são empregados mecanismos como fiscalização, multas e taxações.

As políticas redistributivas são focadas mais no coletivo e são utilizadas, sobretudo, no contexto social, tendo em vista diminuir os impactos causados pela desigualdade social. As disparidades que são provocadas pelo sistema capitalista e pela gestão das políticas baseadas na lógica neoliberal, que imperam no mundo desde a década de 1980. Quanto mais um país é desigual mais são necessárias as políticas redistributivas, como por exemplo: os programas de isenção de IPTU, o Bolsa Família, o Auxílio Brasil, dentre outros.

E, finalmente, as políticas constitutivas lidam com os procedimentos da política pública, pois estipulam as regras, as normas, competências, responsabilidades dos poderes e da participação da sociedade. Elas têm “o papel de estabelecer regras não somente sobre os poderes, mas sobretudo sobre princípios existentes para estabelecimento das demais políticas

públicas” (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 22). Concentra-se, portanto, na arena dos atores governamentais.

Quanto à conceituação feita por Jenkins, destaca-se a dimensão das complexas relações entre atores, instituições e ideias. Por exemplo, uma política pública de financiamento a ser implementada pelo governo, no contexto da Educação Básica, certamente sofrerá a pressão de grupos de interesse, constituídos por políticos, governo, empresários, sindicalistas, dentre outros. Nesse sentido, a formulação de uma política pública precisa ser negociada entre os diversos atores.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) propõem a seguinte conceituação de política pública:

[...] a produção de política, a policy making trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (policy goals) com meios políticos (policy means), num processo que pode ser caracterizado como resolução aplicada de problemas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.5).

O processo de compatibilização de objetivos e meios é compreendido a partir das dimensões técnica e política. A dimensão técnica busca identificar a relação entre objetivos e instrumentos, no sentido de selecionar os melhores meios para se lidar com os problemas e alcançar os objetivos. A dimensão política justifica-se, pois, pela compreensão de que entre os atores envolvidos há divergências a respeito dos pressupostos dos problemas e, passa, por consequência, pela proposição de soluções, caminhos e ações viáveis que constituirão, por conseguinte, a própria política pública.

3.1 Dos processos de formulação ao monitoramento das políticas públicas

As políticas públicas são o ponto de interseção entre as demandas da sociedade e a resposta do governo a cada uma delas. Nesse sentido, os processos de formulação e monitoramento de políticas públicas é uma das suas dimensões que merece ser investigada. Assim, no processo de formulação de políticas públicas há essencialmente dois aspectos básicos, a saber: 1) o problema público e 2) a política pública. Ambas as perspectivas estão diretamente relacionadas, a primeiro leva à segunda. Se, por um lado o problema público – *Input* - são as demandas das mais variadas e distintas áreas que se apresentam numa determinada sociedade, por outro, a ação a ser manifestada para solucionar o problema público detectado é a política pública - *Output*.

A partir desses pilares é que se constroem as políticas públicas. A forma de governo adotado em cada país define a maneira que essa dinâmica vai se dar na prática, ou seja, maior ou menor participação dos atores, o conflito de interesses, dentre outras. Em um Estado democrático, a construção e o monitoramento de políticas públicas tornam-se desafiadoras, na medida em que o Estado deve promover a participação, conciliando os diversos interesses. Quanto mais desenvolvidas forem as democracias, mais representatividade e controle as pessoas têm diante do Estado. Enfim, a maneira como o Estado se relaciona com a sociedade tem fortes implicações na formulação das políticas públicas.

A base da formulação de políticas públicas, tanto no processo quanto a prática, é constituída por três dimensões principais: os atores, as instituições e as ideias, embora uma dessas dimensões possa ser privilegiada em uma ou em outra abordagem do assunto, por isso compreendemos que todas elas são necessárias na formulação de quaisquer políticas públicas (SOUZA, 2007; CAPELLA, 2007; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Os atores políticos podem ser classificados da seguinte maneira: 1) políticos eleitos; 2) público; 3) burocracia; 4) partidos políticos; 5) grupos de interesse e de pressão; 6) *Think Tanks* e organizações de pesquisa; 7) mídia; 8) *Experts* e 9) atores internacionais (CAPELLA, 2007; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Os políticos eleitos pelo povo compõem o executivo e o legislativo, que funcionam de forma independente. O executivo, no Brasil, constitui os governos dos municípios, Estados e União. Esses atores são muito fortes na definição da agenda, contudo, não possuem muito controle sobre as alternativas a serem consideradas (CAPELLA, 2007).

O legislativo é formado pela Câmara de vereadores, Assembleias Legislativas estaduais e federais e Senado. São atores que influenciam na agenda e contribuem para a construção de soluções alternativas para os problemas públicos. Desse modo, os deputados e senadores exercem papel central, por três motivos principais: primeiro porque buscam satisfazer os seus eleitores; segundo porque buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas e último, porque defendem questões relacionadas a seus posicionamentos políticos partidários (CAPELLA, 2007).

O executivo é quem de fato governa, administra e encaminha propostas de leis ao legislativo; o legislativo fiscaliza o executivo e elabora e vota as leis. Para governar o executivo necessita de apoio do legislativo, seja por meio da maioria parlamentar, barganhas políticas e negociações de cargos – o toma lá dá cá.

O público é formado por cidadãos que exercem o seu papel, sobretudo nas eleições, que são fundamentais no processo político, pois podem alterar os rumos de políticas públicas,

implicando em continuidade ou ruptura de partidos políticos e dos próprios políticos no poder. A participação do público na construção de políticas públicas geralmente ocorre por meio das instituições representativas, sindicatos e outros.

A burocracia na administração pública é formada por servidores públicos que exercem funções ou cargos no governo. Dentre os servidores públicos, de acordo com Capella (2007), destacam-se aqueles burocratas que recebem altos postos no governo e que exercem influência sobre a agenda política, enquanto os servidores públicos em geral atuam mais no sentido de formular alternativas e soluções para os problemas públicos. Os burocratas têm um papel importante no processo de construção e de execução das políticas públicas, pois desenvolvem conhecimentos especializados na sua atuação, em secretarias ou áreas específicas, como saúde, educação, transporte, dentre outros (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Os partidos políticos constituem o quarto grupo de atores da política. O partido é o meio para o político ser alçado ao seu mandato, mesmo que no curso do seu mandato venha a romper com o partido pelo qual se elegeu. Existem trinta e três partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)¹⁰, mas que na prática não representam, necessariamente, trinta e três ideologias. Na prática, esses partidos atuam por meio de coalizões que variam de uma região do país para outra, conforme os interesses e cenários. De certa maneira, os partidos políticos influenciam diretamente nas decisões políticas, pois “Partidos políticos podem elevar uma questão à agenda governamental por meio de seus programas de governo” (CAPELLA, 2007, p.100).

Os grupos de interesse e de pressão exercem maior ou menor influência sobre a política, de acordo com a sua coesão ou fragmentação. São formados por empresários e pessoas ligadas ao setor econômico da área de negócios, mas também ligados às organizações dos trabalhadores - sindicatos. Esses grupos se caracterizam por desenvolverem informações especializadas e, por isso, têm papel importante junto ao governo e aos burocratas. Além disso, esses grupos fazem contribuições financeiras para campanhas políticas e apoiam candidatos que atendem a suas causas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O sexto grupo é o grupo do *Think Tanks* e das organizações de pesquisa. Trata-se de laboratórios de pesquisas e estudos que se dedicam ao aconselhamento e consultorias prestadas ao governo a respeito de questões políticas em áreas importantes como economia, educação e tecnologias. Desse modo, influenciam no processo decisório das políticas públicas. São compostos por pesquisadores que trabalham em universidades, institutos e *Think Tanks*. A

¹⁰ Informação disponível no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE): <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 07 jun. 2020.

Fundação Getúlio Vargas (FGV)¹¹, pautada nos interesses nacionais, é um exemplo de *Think Tanks* no Brasil - reconhecida mundialmente. Algumas *Think Tanks* expandiram seus limites de atuação e se tornaram transnacionais.

O próximo grupo é o da Mídia, que se situa na região entre o Estado e a Sociedade. O uso da mídia pelo poder público, seja por meio da televisão, rádio, perfil nas redes sociais, como *Instagram*, *Twitter*, *Facebook*, são utilizados a fim de incentivar a cidadania e aumentar o controle social sobre as ações do governo. A mídia influencia as preferências das pessoas.

As atuações das mídias não são neutras, pois a maneira como expõem os problemas e as soluções condiciona o modo como eles são entendidos pelo público, além disso ela filtra as informações e definem aquilo que deve ou não ser reportado. A opinião pública negativa pode levar os parlamentares, movidos por interesses políticos, a deixarem de defender uma questão específica (CAPELLA, 2007).

O grupo dos *Experts* ou consultores acadêmicos de política pública é composto pelos analistas que desenvolvem estudos ou pesquisas em assuntos que são de interesse público e atuam como consultores. Esses analistas trabalham em universidades ou mesmo no governo. Essas pesquisas tendem “a receber muito menos atenção do que o produto dos *Think Tanks*” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 84).

O último grupo a ser destacado são os atores internacionais. Eles atuam por meio de instituições e organismos que buscam realizar pactos e acordos internacionais. Os países signatários ficam obrigados a seguir as agendas, metas e objetivos estabelecidos por essas instituições em troca de financiamento e consultorias em áreas importantes - como a educação. Nesse contexto, ocorre um processo de cooptação das elites que, por sua vez, conseguem obter muitos ganhos. Dentre outras instituições, destacam-se o BM, o FMI, a Organização Mundial de Saúde (OMS), dentre outras. Outra consequência desse processo de internacionalização é que os países estão se organizando em blocos e regimes integrados, como o Mercosul e a União Europeia.

De acordo com Capella (2007), os diversos atores podem ser agrupados em visíveis e invisíveis. Os atores visíveis – políticos eleitos, opinião pública, altos postos da burocracia do governo, partidos políticos e a mídia - recebem esse nome porque por terem visibilidade pública por meio da mídia, além disso exercem influência sobre a agenda governamental. Os grupos invisíveis – servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores dos políticos,

¹¹ “FGV é o 5º melhor *think tanks* do mundo”, noticiada em 05 de fevereiro de 2020 e disponível no endereço eletrônico: <https://portal.fgv.br/noticias/fgv-e-5o-melhor-think-tank-mundo>. Acesso em: 07 jun. 2020.

acadêmicos, pesquisadores e consultores – exercem influência, sobretudo na geração e alternativas e soluções. Os invisíveis, “formam as comunidades nas quais as ideias são geradas e postas em circulação” (CAPELLA, 2007, p. 99).

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013):

Os atores identificados até o momento se originam na estrutura e nas instituições políticas e econômicas da sociedade contemporânea e exercem seu papel na policy-making por meio de suas interações, que estão embutidas do significado das ideias que os atores invocam quando apoiam ou se opõem a opções políticas particulares. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 91).

Os atores são importantes e possuem os seus próprios interesses, contudo a maneira como vão perseguir esses interesses tem mais a ver com a metodologia definida pelas instituições. As instituições sociais e governamentais definem, por exemplo, o momento, a forma e a intensidade de participação dos atores. Inclusive, de certa maneira, as próprias ideias articuladas pelos autores podem ser limitadas e influenciadas pelas crenças, valores e atitudes que sustentam a sua compreensão em relação a um determinado problema público. Em tese, quanto mais diversas forem as ideias na construção de uma política pública, mais amplo será o debate entre os envolvidos.

A relação que os referidos autores, citados acima, fazem da interação entre atores, instituições e ideias está presente nos processos de construção de uma política pública. Compreender a maneira como ocorrem essas interações é um desafio para os estudiosos e para os analistas de políticas públicas.

Nesse sentido, a discussão em torno do conceito de subsistemas político-administrativos tem se mostrado pertinente a essas interações. Esse conceito parte do pressuposto de que os atores e as instituições são um subsistema na área que atuam. São nos subsistemas que ocorrem o processamento das questões específicas de cada área. O potencial e a capacidade de atuação e influência desses grupos vão depender da maneira como eles se organizaram, da coesão existente dentro do grupo, dos recursos financeiros e outros aspectos como a cultura e o cenário político favorável.

Na medida em que os diversos subsistemas que constituem uma determinada área, como por exemplo, da educação, se reúnem em torno de uma mesma arena, ocorrem os choques de interesses. Quanto mais as ideias que cada grupo defende forem divergentes e contraditórias e, ainda, quanto mais o problema público for debatido, mais significativas se tornam as soluções e as decisões, evitando, desse modo, que apenas a ideia de um único subsistema se torne

hegemônica, em detrimento das concepções dos outros grupos. Portanto, não há um modelo universal, a política pública varia de uma realidade política, social e cultural para outra.

Por fim, nesse tópico identificamos a mobilização de atores, instituições e ideias em torno de um problema público. As interações entre os grupos dentro de áreas específicas constituem subsistemas político-administrativos. Desse modo, cada subsistema constitui um grupo que pode ser mais ou menos organizado ou influente, que possui ideias e interesses próprios das pessoas que o compõe.

3.1.1 *O Ciclo de Políticas*

Com base na literatura citada nessa seção, sobre políticas públicas, constatamos que os autores apontam a existência de uma diversidade de perspectivas ou modelos sobre a formulação de políticas públicas. Os modelos são úteis tanto para os estudiosos e analistas quanto para os formuladores de políticas públicas. Os modelos têm contribuído para ampliar os conhecimentos sobre o debate do assunto.

O levantamento em torno dessa temática sugere que a política pública, inicialmente, foi compreendida a partir de etapas ou estágios para atender as demandas da sociedade (BRASIL; CAPELLA, 2016). Segundo esses autores, a fragmentação dos processos de políticas públicas em etapas foi “um dos primeiros recursos teórico-metodológicos para o estudo das políticas, no contexto das *policy sciences*” (BRASIL; CAPELLA, 2016, p.75). Esse modelo foi desenvolvido desde os anos de 1960 e passou por modificações ao longo dos anos.

Para Souza (2007, p.74), “essa tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, constituído por estágios desenvolvidos num processo dinâmico e de aprendizado”. Desse modo, o Ciclo de Políticas é um modelo utilizado na análise política comumente encontrada nas bibliografias e que está organizado a partir de um processo baseado em estágios ou etapas sequenciais e que estão inter-relacionadas desde a identificação do problema público até a implementação e avaliação da política pública.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) sugerem a utilização do Ciclo de Políticas a partir da tentativa de refazer o caminho de uma política pública por meio do mesmo processo, em sucessivas repetições do ciclo, no sentido de aperfeiçoamento baseado nos efeitos ou impactos da política. O Ciclo de Políticas é constituído pelo pragmatismo, pela relação recíproca entre a teoria e a prática, pelo processo de acertos e erros e pelas atividades de monitoramento e avaliação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) apresentam duas vantagens da utilização do Ciclo: a primeira refere-se à questão de que é possível identificar com mais clareza os impactos distintivos dos atores das estruturas organizacionais e das ideias dominantes sobre a deliberação e a ação em cada etapa. A outra é que uma vez realizada a identificação, destacada anteriormente, a relação entre atores, organizações e ideias pode se tornar visível por meio das diferentes fases do ciclo.

Ao longo do tempo, foram realizadas tentativas de definir os estágios do Ciclo de Políticas, como o de Lasswell (1971), baseado em sete estágios: 1) informação; 2) promoção; 3) prescrição; 4) invocação; 5) aplicação; 6) término e 7) avaliação. Howlett, Ramesh e Perl (2013) descrevem esse processo de acordo com a seguinte argumentação:

Em seu constructo, tal processo começa com a reunião de informações, ou seja, a coleta, o processamento e a disseminação das informações pelos *policy-makers*. Em seguida, ele avança para promoção de opções particulares pelos envolvidos na tomada da decisão política. No terceiro estágio, os tomadores de decisão prescrevem um curso de ação. No quarto, o curso de ação prescrito é invocado juntamente com um conjunto de sanções para penalizar aqueles que não cumprem essas prescrições. A política é então aplicada pelas cortes e pela burocracia e corre seu curso até chegar ao seu término ou a ser encerrada. Finalmente, os resultados políticos (*policy results*) são apreciadas ou avaliados contra seus alvos e objetivos originais. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.13).

Ocorre que o modelo Lasswell (1971) apresenta alguns limites, como a questão que a participação era restringida à participação de oficiais ligados diretamente ao governo, pois não se observam referências à atuação de atores externos ao governo. Além disso, a avaliação é mencionada somente no último estágio, ao invés de ocorrer durante todo o processo do ciclo de política.

Outros modelos de ciclo de políticas foram criados. O modelo de Gary Brewer (1974), consiste em seis estágios: 1) invenção/iniciação; 2) estimativas; 3) seleção; 4) implementação; 5) avaliação e 6) término. Howlett, Ramesh e Perl (2013) descrevem esse processo nos seguintes termos:

A invenção ou iniciação se referia ao estágio primitivo, na sequência, quando se tem a primeira percepção de um problema. Esse estágio, ele argumentava, se caracterizaria pela ausência de uma definição bem entendida do problema e das soluções sugeridas para resolvê-lo. O segundo estágio se refere ao cálculo dos riscos, custos e benefícios associados a cada uma das várias soluções propostas no estágio anterior. Ele envolveria ao mesmo tempo uma avaliação técnica e escolhas normativas. O objetivo deste estágio é reduzir a gama de escolhas plausíveis, excluindo as inexecutáveis e, de alguma maneira,

escalonar as opções remanescentes mais desejadas. O terceiro estágio consiste em adotar ou rejeitar uma dada composição de soluções remanescentes no final do estágio das estimativas. Os três estágios restantes compreendem a implementação da opção selecionada, avaliação dos resultados de todo o processo e a descontinuação ou encerramento da política, com base nas conclusões a que chegou sua avaliação. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.14).

O modelo de Brewer (1974) aperfeiçoa o modelo de Lasswell (1971) pelo menos em dois aspectos: primeiro ele introduziu a visão da produção de política pública como um ciclo em constante movimento e que tem início e fim e, segundo, a dinâmica de identificação e tratamento inicial do problema público. O modelo de Brewer (1974) inspirou outros modelos nas décadas de 70 e 80 (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013). Dentre esses novos exemplos, destacamos aquele formulado por Howlett, Ramesh e Perl (2013):

Nesse modelo, a **montagem da agenda** se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a **formulação da política** diz respeito ao modo como as propostas de políticas são formuladas no âmbito governamental; a **tomada de decisão** é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação; a **implementação da política** se relaciona ao modelo pelo qual os governos dão curso efetiva a uma política; e, a **avaliação da política** se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.14-15, grifo nosso).

Embora existam várias propostas de divisão do ciclo da política, de modo geral essa estrutura, destacada pelos autores na citação anterior, se mostra bastante pertinente, pois trata-se de um modelo de formulação de políticas públicas mais atual, que contempla todos os estágios do ciclo e que estabelece claramente a diferença existente entre cada um deles no processo.

Inicialmente, a montagem da agenda (*agenda setting*) é um estágio primordial do processo político e tem a ver com a questão de se os problemas recebem ou não a atenção do governo. Para Capella (2018, p.13), “a agenda está relacionada ao conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros”.

Nesse sentido, a montagem da agenda é um momento crítico em que decisões precisarão ser tomadas. Quando um problema está somente na esfera da percepção do público, é chamado de agenda informal, na medida em que o problema é reconhecido pelo governo, essa agenda torna-se formal.

Conforme destacado pelos autores, existem quatro fases principais para a montagem da agenda: “[...] faz-se a iniciação ou introdução das questões; especificam-se suas soluções; ampliam-se o apoio a elas; e, se forem bem-sucedidas, lhes será concedido o acesso à agenda institucional” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.13).

A existência de um problema não garante por si mesma que ele entrará na agenda do governo, pois depende das variáveis como a relação entre as condições sociais, as institucionais, as políticas econômicas, os recursos limitados e, por fim, existe uma preocupação com a repercussão que o problema ganha na sociedade.

Os atores envolvidos contribuem decisivamente para que uma determinada questão chegue até a agenda (CAPELLA, 2007). Os atores governamentais e não governamentais desenvolvem estratégias eficazes para identificarem ou provocarem a abertura de uma oportunidade de fazerem com que o problema entre na agenda formal. Se o problema não é reconhecido, ele não entra na agenda formal do governo e, conseqüentemente, inviabiliza o restante do processo da construção de uma política pública. A visibilidade pode ser adquirida a partir de um desastre natural, *lobbys*, crises, discurso político, ação da mídia e outros. Os três últimos expressam, nos pormenores, os interesses de um grupo.

No estágio da Formulação da Política faz-se a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver o problema que foi reconhecido pelo governo. “Discutir como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e as maneiras pelas quais as alternativas são apresentadas e selecionadas são questões fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação estatal” (CAPELLA, 2006, p.45). Essa é a etapa “em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produziram resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2007, p. 69).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam outras características do processo de formulação de uma política pública, tais como:

A formulação não precisa se restringir apenas a um conjunto de atores, portanto, pode haver dois ou mais grupos de formulação produzindo propostas concorrentes (ou complementares).

A formulação pode prosseguir sem a clara definição do problema ou sem que os formuladores tenham algum dia tido qualquer contato com os grupos afetados.

Não há necessariamente uma coincidência entre formulação e certas instituições, embora a formulação seja uma atividade frequente de órgãos burocráticos.

A formulação e a reformulação podem ocorrer durante um longo período de tempo, sem jamais se obter apoio suficiente para uma ou outra proposta.

É frequente haver vários pontos de apelação, em todas as instâncias, para quem perder no processo de formulação.

O próprio processo nunca tem efeitos imparciais, neutros. Alguém ganha e alguém perde, mesmo nas operações da ciência. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 124).

São características gerais do segundo estágio de formulação de políticas públicas que se alteram de acordo com a situação, o governo, tempo, dentre outras variantes. Tais atributos demonstram que o processo de formulação de políticas públicas não ocorre da mesma maneira em todos os contextos. Inclusive, não há um prazo preestabelecido para o desenvolvimento desse procedimento.

O processo de formulação da política também envolve a apreciação ou identificação de alternativas, por meio das quais ocorre o levantamento das informações em torno do problema, seguida da interação dos atores por meio de proposições, discussões e debates. A fase da formulação propriamente dita, é um momento em que as opções, as recomendações e as propostas são avaliadas.

Por fim, busca-se a consolidação da política, na qual o consenso nem sempre é possível, pois esbarra em questões técnicas, orçamentárias, administrativas e ferramentas ou instrumentos políticos disponíveis. Esses aspectos envolvem limitações que revelam o que é viável ou inviável.

O terceiro estágio é o da tomada de decisão ou seleção das opções, por meio do qual os governos definem o que seguirá adiante. A tomada de decisão é um estágio inerentemente político, pois o governo pode escolher dentre as opções debatidas nos estágios anteriores ou rejeitar todas elas, ou seja, manter as coisas como estavam antes do reconhecimento do problema.

O processo de tomada de decisão restringe a participação de um número considerável de atores presentes nos estágios da montagem da agenda e da formulação da política. Algumas vezes a decisão fica concentrada nas mãos de políticos e outros atores como dos burocratas, do poder judiciário e de órgãos fiscalizadores e de controle. Na literatura encontramos outros modelos que apresentam metodologias variadas no processo de tomada de decisão, estudaremos algumas delas ainda nesta seção.

O quarto estágio é o da implementação. Existem dois modelos de implementação de políticas públicas que são bastante discutidos: *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). No primeiro caso, a decisão política é autoritária e centralizada. Os tomadores de decisão definem os rumos e objetivos e a execução ficaria a cargo do funcionalismo, de modo que realizem o seu trabalho com eficácia (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.13).

No *bottom-up*, leva-se em consideração a complexidade do processo de implementação e os implementadores (servidores, funcionários e burocratas) são incluídos e recebem maior liberdade para se organizarem no processo de implementação da política.

Outros modelos de implementação foram desenvolvidos, como a Teoria do agente principal. Em linhas gerais, o agente principal (político) relaciona-se com o agente (servidor público ou burocrata), de modo que o primeiro depende em grande medida da atuação do segundo. Nesse caso, esse processo implica na participação tanto de diversos atores governamentais (servidores ou burocratas, legislativo e outros) quanto de atores não-governamentais (o público-alvo da política a ser implementada, grupos de interesse, dentre outros). Para que a implementação de uma política pública ocorra de maneira satisfatória, é muito importante o apoio popular. Não se trata simplesmente de executar uma decisão previamente tomada, mas, sim, de um processo dinâmico e complexo.

A implementação da política pública é considerada um dos estágios mais difíceis, pois implica na seleção de ferramentas políticas e instrumentos como regulamentação, desregulamentação, aplicação da lei, campanhas, programas, entre outros, que sejam mais adequados e coerentes com os objetivos e resultados que se pretende alcançar. Às vezes, é necessário fazer as devidas adaptações para se ajustar às situações específicas.

Finalmente, o estágio de Avaliação objetiva verificar os efeitos da política pública, na prática. A avaliação dispõe de mecanismos – de caráter técnico e/ou subjetivos de análise - que visam orientar o caminho que está sendo percorrido pela política pública na sociedade, bem como se há a necessidade ou não de mudança nos seus rumos. Deve-se ficar atento, pois os resultados podem ser intencionalmente mascarados, escondidos ou manipulados pelo governo, de modo a falsear o que foi verdadeiramente detectado. Além disso, mudanças no cenário político podem causar discontinuidades e outros fatores externos podem afetar o resultado da avaliação.

Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013), esse estágio oportuniza uma aprendizagem que vai desde a escolha das ferramentas e técnicas para a formulação da política até à interpretação séria e criteriosa dos dados e informações coletadas por parte dos analistas políticos. Para dar maior credibilidade e amplitude para a avaliação, os governos devem se utilizar de órgãos especializados de auditoria interna e garantir a participação do público para realizar o controle social.

Depois que a política tenha sido submetida à avaliação, o problema e as soluções que ela envolve podem ser repensados e, nesse caso, o ciclo pode retornar às fases anteriores ou pode-se manter o *status quo*. Os desdobramentos da avaliação podem implicar em, pelo menos,

três encaminhamentos: o primeiro decorre de uma avaliação positiva que sugere a continuidade da política pública; o segundo encaminhamento se dá a partir da constatação de que este atende parcialmente os objetivos, nesse caso, necessitam-se de mudanças e, por último, se o resultado for muito negativo, este pode incidir na extinção da política pública.

A participação dos atores no processo de construção da política pública apresenta alguns limites, sendo que nos estágios de montagem da agenda e avaliação da política todos os atores políticos podem estar envolvidos; nos estágios de formulação e implementação da política devem estar enredados aqueles que tenham condições de participar, providos de conhecimento da área específica para propor e efetivar soluções para os problemas e, por fim, o estágio da tomada de decisão é realizada por um grupo menor, composto por funcionários, juízes ou burocratas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Assim, no início do processo tem-se a participação de um grande conjunto de atores, mas nos estágios de formulação, sobretudo na tomada de decisão, a participação dos atores é restringida aos “mais capazes” e, ao final, no estágio da avaliação da política, expande-se novamente o universo de atores participantes.

De modo geral, o modelo de ciclo de política possui vantagens e desvantagens. Além daquelas destacadas anteriormente, por um lado, as principais vantagens seriam que a desagregação do processo facilita o estudo comparativo dos estágios e o entendimento da política pública. Além disso, o modelo pode ser adotado por todas as esferas dos governos. Por outro lado, as principais desvantagens são: partir do pressuposto de que todos os problemas públicos podem ser resolvidos de modo sistemático e linear, na prática pode ocorrer que as decisões sejam tomadas meramente como uma reação a partir das circunstâncias e movidas pelos interesses e ideologias e nem sempre os estágios seguem uma progressão linear (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Em que pesem as vantagens e as desvantagens do Ciclo de políticas, compete ao analista adotar maneiras de aperfeiçoar as variáveis que afetam cada estágio pois é necessário a utilização de modelos mais avançados para a formulação de políticas que sejam capazes de lidar com a complexidade da política pública e que consigam desenvolver outros recursos, visando dirimir as desvantagens.

Neste contexto, a ideia de políticas como resultado de um processo marcado por etapas sequenciais e lineares passou a ser questionada no campo de políticas públicas (BRASIL; CAPELLA, 2016). De acordo com Fernandes (2018), a abordagem de Ciclo de políticas discutida anteriormente é denominada de marco clássico de análise. A abordagem clássica, de

acordo com a autora, é a mais utilizada e agrupa modelos lineares de análise em que ocorre a fragmentação do processo político.

De acordo com Fernandes (2018), os modelos clássicos - racionais e lineares - não dão conta da complexidade e nem conseguem explicar as relações sociais presentes no processo de formulação das políticas públicas.

Diante deste quadro, o ciclo de políticas públicas foi resignificado a partir dos trabalhos de Ball e Bowe. De acordo com Mainardes (2006), o modelo de ciclo de políticas defendido por Ball e Bowe:

[...] adota uma perspectiva pós-estruturalista cujas características incluem a desconstrução de conceitos e certezas do presente, engajamento crítico, busca de novas perspectivas e novos princípios explicativos, focalização de práticas cotidianas (micropolíticas), heterogeneidade e pluralismo e articulação entre macro e microcontextos. [...] envolve uma diversidade de procedimentos para coleta de dados. [...] exige que o pesquisador examine fatores macro e micro e as interações entre eles. (MAINARDES, 2006, p. 58-60).

Além desses aspectos, o modelo analítico desenvolvido por Ball e Bowe é constituído por um ciclo contínuo que engloba três componentes fundamentais: contexto de influência, contexto da produção do texto político e contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. (MAINARDES, 2006, p. 50). Trata-se de “um ciclo contínuo, no qual as políticas são formuladas e recriadas” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p.157). De acordo com Fernandes (2018), Ball propôs a inclusão do contexto dos resultados e do contexto da estratégia política, mas mudou de ideia e inseriu esses contextos, respectivamente, no da prática e no de influência.

O contexto de influência, é o *locus* onde iniciam-se as políticas e se constroem os discursos, que envolvem grupos de interesse e disputa que buscam influenciar nas suas definições. O contexto de produção é representado pelos textos políticos, muitas vezes contraditórios entre si – como legislações, pronunciamentos, vídeos e outros - para orientar os envolvidos em relação ao conteúdo da política. O texto político na sua constituição resulta de disputas e acordos entre grupos de influência, além disso possuem limitações. No contexto da prática é o contexto da ação: “é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original”. (MAINARDES, 2006, p. 50).

O contexto dos resultados parte do pressuposto que as políticas têm efeitos e, portanto, está preocupada com a justiça, igualdade e liberdade individual. Propõe-se que as políticas sejam avaliadas a partir dos seus impactos e das desigualdades existentes. O último contexto é o da estratégia política que busca lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada, a partir da identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias.

A partir desse esboço, notamos a complexidade do modelo do ciclo de políticas proposto por Ball e Bowe. A análise de políticas educacionais a partir desse modelo envolve um conjunto de procedimentos metodológicos de coleta de dados, como análise documental e entrevistas, buscando apreender aspectos macros e micros da política analisada. O modelo recebeu algumas críticas, como: a falta de uma teoria de Estado clara, e que ele não é capaz de definir uma política estratégica para combater as injustiças sociais reveladas pela pesquisa, dentre outras. Contudo, o ciclo de políticas oferece “instrumentos para uma análise crítica da trajetória de políticas e programas educacionais” (MAINARDES, 2006, p. 58).

Por fim, no decorrer das últimas décadas, foram desenvolvidos outros modelos de formulação de políticas públicas, suscitados por temas emergentes. Conforme Araújo e Rodrigues (2017), se desenvolveram novos modelos “baseados em proposições empiricamente verificáveis, claros e abrangentes, replicáveis em áreas de política, situações e contextos distintos” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p.12-13).

3.1.2 *Os modelos de múltiplos fluxos e equilíbrio interrompido*

O Modelo de Múltiplos Fluxos e o *punctuated equilibrium* ou equilíbrio interrompido se destacaram pelo potencial de esclarecer os processos de formulação e alteração das agendas governamentais e, por isso, são os “principais modelos teóricos sobre formação de agendas” (CAPELLA, 2018, p. 14). Esses dois modelos, em especial, esclarecem como e porque uma questão específica se torna importante e entra na agenda formal do governo (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017; CAPELLA, 2007; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; CAPELLA, 2007, 2018; SOUZA, 2007; BRASIL; CAPELLA, 2016).

O modelo de múltiplos fluxos, desenvolvido por John Kingdon, busca explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas. Em 1984, Kingdon examinou o processo de *agenda-setting* nas políticas de saúde e transporte no governo norte-americano. O foco desse modelo está entre a definição dos problemas e o desenvolvimento de soluções alternativas para eles. Esse modelo “não compreende o desenvolvimento de políticas como um processo de

estágios sequenciais e ordenados” (CAPELLA, 2007, p.105). Para Kingdon, “a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*)” (CAPELLA, 2007, p. 89).

O problema é uma situação ou questão que foi percebida e que leva a uma ação do governo. As soluções ou alternativas disponíveis para os impasses não funcionam necessariamente na base do problema-solução. Elas partem de assessorias de políticos, servidores públicos, analistas políticos e outros grupos de interesse, dentre outros. Para convencer esses grupos utilizam-se da persuasão e difusão de ideias. Geralmente sobrevivem as ideias que são mais viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis. O terceiro fluxo é a dimensão da política propriamente dita. Nesse fluxo, “as coalisões são construídas em um processo de barganha e negociação política” (CAPELLA, 2007, p. 93).

As mudanças ocorrem a partir da convergência dos três fluxos, e geralmente funcionam em momentos em que as janelas de oportunidades se abrem. Contudo, as janelas se fecham “quando um dos fluxos se desarticula com relação aos demais” (CAPELLA, 2007, p. 96). Nesse ponto, a atuação dos empreendedores de políticas é fundamental. Trata-se de especialistas com potencial de negociação e que representam ideias e interesses de indivíduos ou grupos em questões específicas.

O *punctuated equilibrium*, traduzido por alguns autores como equilíbrio interrompido ou ainda como equilíbrio pontuado, foi desenvolvido por Baumgartner e Jones. De acordo com esse modelo “a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade, que geram mudanças nas políticas anteriores” (SOUZA, 2007, p.77). Se refere em parte às mudanças rotineiras a partir de novos incrementos, mas que não implicam, necessariamente, numa considerável inovação. Além disso, na sequência, são modificados por mudanças atípicas e que provocam ruptura com as políticas até então adotadas.

O modelo do equilíbrio interrompido/pontuado “tenta dar conta simultaneamente do incrementalismo que marca grande parte das decisões políticas e dos momentos de intensa mudança que caracterizam pontos específicos de sua trajetória” (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007, p.17). A estabilidade e a mudança são motivadas à medida que perspectivas políticas são favorecidas em detrimento de outras no contexto da instituição ou quando uma questão rompe os limites de um determinado subsistema e chega no macrossistema. “Quando uma questão acende ao macrossistema, o subsistema, por sua vez, torna-se propenso à mudança” (CAPELLA, 2007, p.115). As mudanças nos subsistemas ocorrem com a implementação de novas ideias e novos atores participantes.

No contexto desse modelo, dois aspectos são importantes, pois se tratam das imagens políticas (*policy images*) e os monopólios políticos (*policy monopoly*). Ambos estão intimamente relacionados. Para Capella (2007),

As *policy images* são ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade e contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macrossistema. (CAPELLA, 2007, p.112).

Uma catástrofe natural, por exemplo, pode alterar significativamente a imagem política, implicando em um *feedback* negativo ou desconfiança e contestação sobre os rumos tomados em torno da direção da política por parte do governo, que eventualmente deixou de investir na área ambiental.

A *policy image* é importante na definição do problema e na escolha de soluções para o impedimento. Os monopólios políticos ocorrem quando um subsistema é dominado por um único interesse. Desse modo, o monopólio é favorecido com a aceitação de uma imagem, mas é ameaçado quando as imagens focalizadas são divergentes. A imagem, portanto, é um fator importantíssimo na disputa política e que ocorre na arena governamental, na qual os formuladores se empenham na construção de imagens para consolidar uma ideia em torno de uma solução para um problema público.

3.1.3 Modelos de tomada de decisão

Conforme Brasil, Capella e Soares (2014), o modelo do Ciclo de políticas predominou até os anos de 1970. Nos anos seguintes, desenvolveram-se outros modelos de formulação de políticas públicas, como aqueles identificados com os processos de tomada de decisão: a) *modelo racional*; b) *incrementalismo*; c) *mixed-scanning*; d) *garbage can ou cesta de lixo*; e) *decisão por acreção*; f) *Coalizão de Defesa*; g) *Arenas Sociais*; h) *gerencialista* (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017; CAPELLA, 2007; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SOUZA, 2007; BRASIL; CAPELLA, 2016). Esses modelos nos ajudam a compreender o porquê de o governo agir de determinada forma em relação a um problema.

O *modelo racional*, também conhecido como modelo científico, compreende a tomada de decisão para assegurar resultados máximos. A dinâmica do modelo racional é semelhante ao que ocorre na lógica do mercado: custos mínimos e maximização dos benefícios.

A perspectiva desse modelo é que os tomadores de decisão seguiriam a seguinte sequência racional: em primeiro lugar, estabelecer objetivo para solucionar o problema; em segundo, identificar a melhor alternativa para atingir o objetivo e em terceiro, prever as consequências de cada alternativa e qual probabilidade existe para que essas consequências ocorram e, por fim, escolher a alternativa que resolva o problema com o menor custo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O modelo racional se divide em racionalidade absoluta e limitada. Sob o viés da racionalidade absoluta, parte-se do princípio de que os gestores fazem as escolhas dos meios mais eficientes para alcançar os objetivos de uma política e solucionar os problemas. Por outro lado, outros estudiosos defendem que existem muitos impeditivos para que se alcance a racionalidade absoluta na prática, por isso o uso do termo racionalidade é limitado.

A concepção da formulação de políticas públicas como um processo incremental – *incrementalismo* - foi desenvolvida por Lindblom. Em torno da metade da década de 1960, as discussões sobre a tomada de decisão se encontravam em dois polos opostos: o racional e o incremental. Os incrementalistas apresentam críticas à perspectiva racionalista e apontam formas distintas de conceber a natureza do processo de tomada de decisão (BRASIL; CAPELLA, 2016).

Além disso, eles argumentam, baseados em pesquisas empíricas, que a ação do governo nunca parte do zero (SOUZA, 2007). Parte-se do princípio de que o governo não tem total liberdade para distribuir os recursos públicos, já que depende de decisões que envolvem relações de poder. Sendo assim, não ocorrem grandes modificações nos processos de formulações de políticas públicas.

Trata-se de um modelo que compreende a tomada de decisão como um procedimento menos técnico e mais político. Nessa perspectiva, o conhecimento científico possui peso secundário (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011). As interações e negociações eram mais determinantes para os resultados da política do que as análises técnicas.

É do *incrementalismo* que decorre a compreensão de que “as decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das decisões atuais” (SOUZA, 2007, p. 73). Dentre os atores com poder de decisão promove-se a barganha como forma de conciliar os interesses mútuos. Em decorrência das limitações dos modelos do *racionalismo* e do *incrementalismo*, novas alternativas foram desenvolvidas.

O *mixed-scanning* foi desenvolvido a partir de meados da década de 1960 pelo sociólogo Amitai Etzioni. Consiste em um modelo de cunho hierárquico de formulação de políticas

públicas, que combina a tomada de decisões racionais com as decisões incrementais. O termo “escaneamento” é usado para se referir à busca, coleta, processamento e avaliação de informações, bem como para tirar conclusões, todos elementos a serviço da tomada de decisões racionais, considerando um exame detalhado das melhores alternativas.

De acordo com Oliveira (2020, p. 113), o *mixed-scanning* “teria uma abordagem prescritiva e ao mesmo tempo descritiva de tomada de decisão que superaria as limitações conceituais dos modelos anteriores enquanto também se aplicaria à prática real dos tomadores de decisão”. É pragmático para cenários complexos e incertos de tomada de decisão e de avaliação, pois tem a capacidade de fazer mudanças na medida e na proporção em que as situações mudam.

O modelo da *garbage can* nega a tomada de decisão pela via tanto da racionalidade absoluta quanto da racionalidade limitada. Para os defensores do modelo da cesta de lixo, a tomada de decisão é “um processo ambíguo e imprevisível que relacionava apenas remotamente com a busca de meios para o alcance de objetivos” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 171).

Nesse modelo, soluções procuram por problemas. “As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que aparecem” (SOUZA, 2007, p.75). Nesse contexto, parte-se da ótica de que na realidade as decisões são tomadas em um sistema de acerto e erro. Nessa dinâmica, as decisões são tomadas à medida que as propostas vão aparecendo na discussão e vão se analisando o leque de possibilidades para o momento.

Quanto à *decisão por acreção*, parte-se do pressuposto de que há uma multiplicidade de arenas e rodadas na tomada de decisão, os atores tomam decisões cada um na sua rodada. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Mas não é o fim, posto que as decisões são realimentadas em outras arenas e novos debates acontecem. Os atores podem participar de uma ou mais arena ou rodada, elas são chamadas de arenas múltiplas ou rodadas múltiplas de tomada de decisão.

Ao considerarmos a questão de que cada pessoa toma uma pequena medida que causa pouco impacto no contexto de um longo processo, muitas delas nem se dão conta de quando de fato ocorre a decisão. Às vezes, acontece que a pessoa não tinha nem consciência de que estavam decidindo.

No que se refere ao modelo da *coalizão de defesa (advocacy coalition)*, Souza (2007) explica que ele foi desenvolvido por Sabatier e Jenkis-Smith e que, por sua vez, discordam da perspectiva do ciclo de políticas e da *garbage can*. Os defensores desse modelo tentam explicar

o complexo processo de produção de políticas públicas a partir da perspectiva da sua integralidade.

A política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. (SOUZA, 2007, p.75).

Desse modo, cada grupo, formado por atores e instituições, constitui um subsistema político-administrativo, essa é a característica principal desse modelo. Cada subsistema é caracterizado por uma coalizão de defesa que se diferencia pelas suas crenças, ideias, recursos e objetivos semelhantes. O compartilhamento dessas ideias e crenças funciona como a “cola” que mantém a coalizão (BRASIL; CAPELLA; SOARES, 2014).

No modelo das *Arenas sociais*, os chamados empreendedores políticos, que são comunidades de especialistas, são os sujeitos que tomam a iniciativa. Os empreendedores políticos utilizam-se de um conjunto de mecanismos, como estudos de situações concretas, para levar uma circunstância ou um evento a se tornar um problema que venha a entrar na agenda política.

De acordo com Souza (2007), a atenção daqueles que formulam e decidem as políticas públicas pode ser despertada por meio de três mecanismos principais: 1) a divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; 2) a partir de eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; 3) com *feedback* ou informações que mostram as fases da política atual ou seus resultados medíocres. Os empreendedores fazem investimentos de recursos e esperam retornos futuros.

Além dos modelos destacados anteriormente, Souza (2007) nos alerta que o gerencialismo público e a política de ajuste fiscal influenciaram os modelos de formulação de políticas públicas. Os gerencialistas criticam as políticas sociais pelo fato delas aumentarem os gastos e serem ineficientes e defendem que “a boa política não poderia resultar da disputa dos grupos, mas de uma análise racional” (SOUZA, 2007, p.78).

Os governos passaram a adotar novos formatos de políticas públicas voltados para a busca de eficiência e a ênfase na racionalidade. A partir desse modelo, entende-se que os interesses de poucos têm mais chances de ser contemplados do que os interesses difusos de muitos. As principais características desse modelo consistem na desregulamentação e na privatização e processos de reformas administrativas econômicas e políticas, a fim de diminuir os riscos e aumentar a eficiência.

Mais recentemente, os gerencialistas vêm desenvolvendo a adoção de políticas de caráter participativo. Oliveira (2020) destaca que mudanças graduais que vêm ocorrendo na sociedade:

[...] o que aumentou a complexidade dos problemas de política pública. O crescimento de organizações não-governamentais e movimentos de base, juntamente com o surgimento e disseminação de canais de participação (como conselhos gestores de políticas públicas, conferências setoriais, audiências públicas, entre outros) que possibilitaram o acesso dos cidadãos às diferentes fases do ciclo de políticas públicas, iniciaram uma tendência de “abertura” do processo político-administrativo. (OLIVEIRA, 2020, p. 117).

Esses novos formatos de políticas foram impulsionados especialmente pela interferência dos organismos internacionais na agenda dos países do mundo como, por exemplo, na América latina. Esses organismos estimularam a inserção de grupos de interesse no processo de formulação de políticas públicas. Essa metodologia foi largamente utilizada no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990.

3.2 Alguns apontamentos em torno das políticas públicas no Brasil

Farah (2016) destaca que a partir da década de 1930 houve uma ativa participação dos burocratas no processo de formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas no Brasil. Essa burocracia meritocrática, profissional e universalista formou-se, sobretudo, a partir da implantação do Estado Nacional-Desenvolvimentismo com o objetivo de promover o desenvolvimento por meio de políticas, baseados no saber científico. Esses burocratas foram responsáveis pela busca de alternativas para os problemas, pela tomada de decisões em torno da previdência e programas habitacionais, dentre outros.

A formação e capacitação dessa burocracia para a construção de políticas públicas se deu a partir de vários campos do conhecimento, como economia, engenharia, medicina e sociologia, capazes de contribuir para os desafios dos diferentes setores de atuação estatal.

No Brasil, buscou-se formar especialistas em todos os ramos da atividade humana, com função técnica e diretiva, ou seja, cabiam a cada um deles atribuições que partiam da identificação dos problemas até a tomada de decisão. Diferentemente do que ocorreu nos EUA dos anos de 1960, em que se formaram servidores públicos para diagnosticar problemas e formular alternativas para que os políticos tomassem as decisões.

Entre o período de 1940 e 1964 ocorreu a participação da sociedade civil por meio das instituições, que foram formadas com o objetivo de influenciar os processos de formulação de políticas públicas. Essas instituições concorriam entre si, no sentido que assumiam posições políticas e ideológicas antagônicas, sobretudo no que se referia ao papel do Estado, de um lado aqueles que defendiam a intervenção do Estado e outras que defendiam o liberalismo econômico. Debatiam temas da área social como: educação, saúde, habitação e outros (FARAH, 2016).

No período da ditadura civil-militar (1964-1985), o governo militar retomou o projeto de modernização do Estado brasileiro sob a lógica da separação entre a dimensão administrativa e a dimensão política e, para isso, recorreu-se à tecnoburocracia. Ocorreu a restrição de direitos civis e políticos e foram tomadas medidas para estabelecer o autoritarismo. Nesse contexto, foi criado o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), uma organização estatal com o objetivo de apoiar a ação governamental quanto ao planejamento e formulação de políticas. Embora o sistema fosse autoritário, permitiu-se a influência de instituições, como a dos empresários nos processos decisórios no interior do governo.

A partir da década de 1980 atores não-governamentais também tiveram participação na defesa de seus interesses e influenciaram as formulações de políticas públicas, como foram o caso das fundações e outros movimentos nas áreas de saúde e habitação. Conforme Farah (2016):

Ao final do período autoritário [...] Organizações não governamentais que haviam se constituído em torno de questões específicas e movimentos sociais, críticas ao regime e a suas políticas, passaram também a demandar e processar informações técnicas e de base científica para a elaboração de políticas alternativas. (FARAH, 2016, p.970).

Com o fim da ditadura e a promulgação da C.F/1988, ocorreram mudanças importantes no cenário político, como a garantia da participação da sociedade civil nos processos políticos e de controle. A partir da década de 1990 ocorreram transformações nos processos de formulação de políticas públicas com a influência do gerencialismo, que se caracterizou no país por meio da Reforma Administrativa, redefinição do papel do Estado, ajustes fiscais e processos de descentralização decorrentes das atribuições e competências dos entes federativos, instituídas por meio da C.F/1988.

Outras mudanças ocorridas na década de 1990, seja com a publicação de importantes marcos legais, com destaque para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e

também com importantes questões em torno do financiamento da educação, do Currículo e Avaliação, impulsionaram o debate em torno da qualidade na/da educação.

Sob a influência dos organismos internacionais, bastante atuantes desde a década de 1990 até os dias atuais, potencializou-se a participação mais ativa de atores não-governamentais, como *think tanks*, centros de estudos e associações empresariais e conselhos comunitários no processo de formulação de políticas públicas, por meio de conferências e audiências públicas, em especial para discutir o orçamento participativo e políticas públicas sociais, como a educação (SOUZA, 2007).

Nota-se que na trajetória histórica dos processos de formulação de políticas públicas houve mudanças importantes, em especial no que se refere à participação dos atores. Se no início a formulação e a tomada de decisões eram papéis de uma elite burocrática especializada em diversos campos do conhecimento, atualmente houve uma multiplicação de atores governamentais e não governamentais que influenciam e participam das etapas de formulação de políticas públicas.

A partir das duas primeiras décadas dos anos 2000 houve o incremento de novas ações dos governos que sucederam a Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse sentido, se por um lado houve uma continuidade das iniciativas advindas da experiência anterior de modernização do Estado brasileiro, por outro lado ocorreram mudanças significativas no âmbito do planejamento, planos, programas, da formação de professores em cursos superiores, da gestão, da participação, do financiamento, do currículo e da avaliação da educação, dentre outros. Sob a influência dos organismos internacionais foram fortalecidas as ações em torno das avaliações externas e esse processo continua sendo modificado constantemente pelos novos governantes.

Nesse contexto, foram inseridas na literatura nacional as pesquisas em políticas públicas decorrentes dos modelos de formulação de políticas públicas que eram utilizados desde a década de 1980 no âmbito internacional, em especial o modelo de múltiplos fluxos (John Kingdon), o modelo das coalizões de defesa (Sabatier e Jenkins-Smith) e o modelo de equilíbrio pontuado (Baumgartner e Jones). Houve uma rápida expansão na utilização desses referenciais teóricos (BRASIL; CAPELLA; SOARES, 2014).

As investigações e reflexões a respeito de formação de agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas têm se ampliado bastante na última década. Esse debate tem se dado em um contexto de estudo de caráter multidisciplinar. Sobre essa questão, Farah (2016) argumenta que há a necessidade do “estabelecimento de um diálogo entre pesquisadores ligados às diferentes disciplinas, condição essencial para o

desenvolvimento do campo nas próximas décadas” (BRASIL; CAPELLA, 2016, p.86). É multidisciplinar, pois incorpora abordagens de campos diversos como: Ciência Política, Economia, História, Sociologia, Filosofia, dentre outras.

Diante dessas situações, as políticas públicas adquirem uma importância muito grande no cenário brasileiro e por isso é necessário o aprofundamento das discussões e debates por meio de pesquisas e que o desenvolvimento de novos modelos teóricos de políticas públicas promova avanços e alimentem os processos em torno da dinâmica das políticas públicas na busca de solução para os problemas sociais, em especial o campo educacional.

As ações do governo na área da educação são denominadas de políticas públicas educacionais. A compreensão da política é um grande desafio para o investigador, pois ocorrem mudanças no cenário político econômico e social que modificam o processo de formulação de políticas públicas. Os formuladores de políticas educacionais precisam conhecer e se apropriarem dos pressupostos dos modelos e desenvolver outros que se fizerem necessários. Além disso, essa elaboração deve ser acompanhada pela etapa de implementação das políticas que ocorre na interface com a dimensão micro da política educacional.

A construção de políticas educacionais implicam em tomadas de decisão, disputas, interesses, dentre outros aspectos. No caso brasileiro, sobretudo a partir dos anos 2000, a concepção dos Planos de educação nos âmbitos federal, estaduais, distrital e municipais foi precedida por amplos debates junto à sociedade.

Um importante exemplo dessas novas maneiras de participações políticas foram as Conferências Nacionais de Educação (Conaes). Tais eventos, realizados a partir de 2010, objetivaram a formulação do Plano Nacional de Educação, mediante a realização de encontros regionais por meio dos quais se discutiram e elaboraram propostas para compor as metas e diretrizes do PNE para o decênio de 2014 a 2024. Essa metodologia foi largamente utilizada na formulação dos Planos nacional, distrital, estaduais e municipais de Educação.

Se, por um lado esse foi o contexto da formulação do PNE (2014-2024), por outro, o processo de sua implementação encontra-se ameaçado. Após cerca de dois anos da promulgação do PNE, o Brasil sofreu um forte ataque à sua democracia, no sentido que a ex-presidenta Dilma Rousseff sofreu um duro golpe de Estado. Nesse contexto, o vice-presidente Michel Temer assumiu a direção do país e imprimiu ações de cunho neoliberal, e por meio da EC 95/2016, inviabilizou os gastos/investimentos públicos em educação pelos próximos 20 anos, impossibilitando o cumprimento do Plano.

Michel Temer foi sucedido por Jair Bolsonaro, que empossou ministros da educação que fizeram um desfavor à essa área social e tem sido um empecilho para o cumprimento do

PNE. As Conaes, realizadas em 2014 e 2018, bem como os relatórios de monitoramento e avaliação, demonstram que no ritmo que (des)caminham o cumprimento das metas e estratégias do PNE, boa parte delas não serão cumpridas até 2024. E, portanto, mais uma vez o direito a uma educação de qualidade social será negado, sobretudo aos filhos da classe trabalhadora.

Quanto ao processo de implementação, destacamos o seguinte trecho:

Frequentemente, porém, políticas públicas são bem sucedidas em alguns de seus objetivos, mas não em outros ou, ainda, apresentam resultados variados a depender do contexto ou do lugar da implementação. Parte desse problema está relacionado à complexidade inerente a processos de implementação de políticas públicas. (GOMES, 2019, p. 40).

Essa citação demonstra a maneira como o contexto da implementação impacta nos resultados. Os resultados das políticas muitas vezes são inesperados. De acordo com Martins (2013), os processos de tomada de decisão em torno das políticas públicas assumiram importância maior do que nos processos de elaboração da agenda, pois é nessa etapa que ocorrem as negociações entre os grupos de interesse. A etapa da implementação é bastante dinâmica e vai sofrendo mudanças no decorrer dos governos.

O fato é que as políticas educacionais brasileiras têm sido bem-sucedidas em adotar iniciativas de cunho universal, impessoais, com critérios públicos e objetivos, mas os contextos são distintos: as capacidades burocráticas de secretarias municipais ou estaduais de educação variam, escolas permanecem tendo condições pedagógicas e de pessoal diferentes (mesmo no interior de uma mesma rede de ensino), entre inúmeros outros fatores de contexto que podem afetar a implementação e, portanto, os resultados (GOMES, 2019, p. 53).

Ocorre que o processo de implementação de políticas educacionais é complexo, pois está em jogo uma diversidade de aspectos que afetam os espaços macros e micros. O macro se refere à dimensão institucional em que as políticas são formuladas e o micro ao local no qual elas são implementadas, como nas escolas em que diversos atores participam. Outro desafio é coordenar as ações educacionais num país de grande extensão geográfica como o Brasil, onde existem muitas desigualdades educacionais e, com isso, os resultados alcançados variam muito de uma região para outra. Essas questões afetam diretamente a qualidade na/da educação.

Desde a década de 1990, o governo federal formulou políticas que induziram os entes federados a mudanças de comportamento na gestão da educação local, mediante a vinculação de repasses. Esses desenhos institucionais, suscitados pelo governo federal, cumpriram com aquilo que se propunham, na medida que alteraram significativamente o comportamento dos

entes federados, no que diz respeito à formulação, implementação e monitoramento de políticas educacionais. Assim, novas ferramentas e metodologias foram incorporadas, inclusive com a utilização de ferramentas digitais.

Sob essa ótica, quando analisamos a questão da desigualdade e a melhoria da qualidade na/da educação, concluímos que essas mudanças trouxeram alguns avanços, mesmo assim as desigualdades regionais e locais persistem. O conceito de qualidade nos moldes do Ideb não dá conta da complexidade da educação, por essa e por outras razões alguns autores desenvolveram outras concepções de qualidade que englobam um conjunto de indicadores internos e externos a serem considerados no processo educacional. Aspectos importantes como salário de professores, jornada de trabalho, condições de trabalho, infraestrutura e plano de carreira são barreiras a serem superadas por meio da formulação de políticas educacionais realmente construídas a partir da realidade, a fim de combater as injustiças socioeconômicas.

Por fim, para alcançar melhores resultados e novos desenhos institucionais e que considerem os espaços micros, como as escolas, será necessário não perder de vista a pluralidade de estruturas organizacionais, a diversidade de atores envolvidos, os grupos de influência nacionais e internacionais, os processos de gestão e o desafio da melhoria da qualidade na/da educação. Nesse sentido, a temática da qualidade se insere como um problema público.

3.3 As políticas públicas e o debate de qualidade na/da educação

Neste tópico buscaremos situar o debate da qualidade na/da educação nos principais marcos legais no âmbito nacional que antecederam e influenciaram o PNE (2014-2024). As políticas educacionais expressam o debate teórico em torno da qualidade e o influenciam, suscitando novas elaborações, advindas de aspectos da sua própria materialidade que tencionam as discussões. Essas políticas públicas foram resultantes da tomada de decisão de políticos e de grupos com interesses em disputa. Além disso, as legislações e os documentos oficiais revelam um determinado projeto de sociedade na época em que estes foram formulados.

Sabemos que as políticas públicas muitas vezes partem de problemas próprios da sua área de abrangência e são formuladas em um contexto de lutas e negociações que envolvem interesses públicos e privados, coletivos e individuais de atores e instituições governamentais e não-governamentais inseridas no contexto de uma política pública.

Do ponto de vista da definição e da vigência das políticas públicas, podemos classificá-las em dois grupos: primeiramente temos as políticas públicas que visam atender demandas

sociais específicas que foram organizadas e sistematizadas sob a perspectiva de projetos de sociedade, referendados em uma conjuntura determinada – denominadas de políticas de governo. Em segundo, temos as políticas de Estado que foram intituladas dessa maneira pelo fato delas transcenderem a conjuntura que as engendrou e, por um período longo de vigência, logram nortear propostas e ações em um âmbito específico de intervenção estatal na educação do país (WEBER, 2016).

Os principais marcos legais que fundamentam a formulação de políticas públicas de caráter mais duradouro são expressos nos textos constitucionais e no caso específico da educação, especialmente por meio da lei de diretrizes e bases da educação nacional. É a partir dessas premissas que, a seguir, iremos nos nortear para situarmos o debate da qualidade na/da educação no contexto das políticas públicas no Brasil.

A promulgação da Constituição da República de 1934 foi o primeiro marco legal da qualidade na/da educação no Brasil. Alguns estudiosos têm recorrido a ela como importante fundamento da preocupação brasileira com a educação e com a qualidade do ensino (WEBER, 2016). A constituição de 1934, bem como as duas que a sucederam – C.F 1937 e C.F de 1946 – contemplavam dois indicadores importantes de qualidade: acesso e permanência. O art. 149 da C.F/34 e os arts. 166 e 167 da C.F/46, reconhecem a educação como direito de todos, a ser assegurado pela família e pelos poderes públicos.

A LDB, lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961, em seu art. 3º, dispõe sobre o direito à educação e a obrigação do Estado em garantir os recursos indispensáveis àqueles que necessitarem. A LDB/1961, embora não tenha citado exatamente o termo qualidade, fez uma referência direta à melhoria progressiva do ensino, no contexto da aplicação de recursos e da manutenção do sistema de ensino. A publicação da Lei ferramentas nº 5.540/1968, chamada de Lei da Reforma Universitária, foi determinante para a consolidação da pós-graduação no Brasil e, conseqüentemente, possibilitou investigações e pesquisas em torno dessa temática.

No período militar, foi publicada a Lei nº 5.692, em 11 de agosto de 1971, no contexto do período de modernização do país e com a participação dos organismos internacionais na sua formulação (WEBER, 2016). Algumas das suas características eram o ensino de 1º grau obrigatório dos 7 aos 14 anos e os municípios deveriam gastar 20% de seu orçamento com educação, dentre outros. Ela vigorou até a promulgação da mais recente LDB, publicada em 20 de dezembro de 1996.

Weber (2016) atribuiu um protagonismo da comunidade acadêmica a partir da década de 1970, com a Reforma universitária, na medida que esta questionou a qualidade da própria formação oferecida, ao passo que ela passou a explorar o debate da qualidade na/da educação

brasileira “em conexão com a luta social em favor da democracia que se intensificava na sociedade brasileira, inclusive na área educacional” (WEBER, 2016, p.26). Conforme Weber (2016):

A presença ativa da academia nesse debate é notória em relação à educação, tanto por antecipar propostas de legislação ou apresentar sugestão de políticas a serem adotadas mediante sua atuação em setores da sociedade civil ou pela vivência de situações de coordenação de decisões no âmbito executivo, ou ainda, na atuação como instância crítica de legislação e de políticas educacionais instituídas, influenciando, portanto, nos processos de legitimação ou de desarticulação de sentidos nelas contemplados. (WEBER, 2016, p.17-18).

A partir da participação da comunidade acadêmica se ampliou o debate em torno da qualidade na/da educação. Os marcos legais e as produções acadêmicas mais recentes demonstram que principalmente os processos de redemocratização, a promulgação da C.F/1988, bem como a atuação dos organismos internacionais e a reforma do Estado ocorridas na década de 1990 marcaram fortemente esse campo de estudo.

Weber (2016) destaca que em decorrência do processo de redemocratização, sob os ditames da C.F/1988, dois aspectos contribuíram para a sistematização do debate e formulação de políticas públicas: em primeiro, as iniciativas dos estados e municípios com propostas de melhorias e reorganização do ensino e, em segundo, a contribuição da comunidade acadêmica na formulação de propostas de qualidade na/da educação e em formas de avaliação da aprendizagem.

A C.F/1988, por meio do arts. 6º e 227, respectivamente, definiu a educação como um direito social e que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurá-lo. Outros importantes princípios trazidos pelo texto constitucional, especialmente nos incisos do art. 206, é o direito à educação, articulado à igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (inciso I); à gratuidade do ensino público (inciso IV), à valorização do magistério (Inciso V) e à gestão democrática do ensino público (inciso VI). Esses princípios constitucionais federais são de fato indicadores fundamentais para a melhoria da qualidade na/da educação.

Gusmão (2010) destaca a disputa de interesses e a pressão política de grupos distintos no contexto da elaboração da C.F./1988, no âmbito da educação. Os grupos em disputa organizavam-se, basicamente, entre aqueles que defendiam a escola pública e os privatistas. Sendo que as principais divergências giravam em torno da aplicação dos recursos públicos educacionais.

Além disso, na C.F/1988, especificamente na Seção I - Da Educação do Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto, encontramos importantes referências a respeito da qualidade na/da educação. Vejamos uma síntese delas no quadro abaixo.

Quadro 4 – Referências de qualidade na/da educação na C.F/1988

Artigo	Inciso / parágrafo
Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:	VII - garantia de padrão de qualidade .
Art. 209 - O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:	II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.
Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.	<p>§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.</p> <p>§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.</p> <p>§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição." (NR)</p>
Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação .
Art. 214 - A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:	III - melhoria da qualidade do ensino.

Fonte: Brasil (1988, grifo nosso).

O termo qualidade aparece sete vezes na C.F/1988. No inciso VII do art. 206, a “garantia de padrão de qualidade” foi concebida como um dos princípios do ensino. No inciso II do art. 209, determina-se que o ensino é livre à iniciativa privada, contudo ela necessita ser submetida

à “avaliação de qualidade pelo poder público”. Além disso, os §§ 1º, 4º e 7º do art. 211, que trata do regime de colaboração entre a União, estados, distrito federal e municípios, respectivamente, apontam para o papel redistributivo e supletivo da União a fim de garantir o padrão mínimo de qualidade nos entes federados; o § 4º remete à organização dos sistemas de ensino na forma de regime de colaboração com a finalidade de universalizar o ensino obrigatório com qualidade e equidade.

No que se refere ao § 7º do art. 211, a sua incorporação ao texto constitucional é bastante recente. Isso ocorreu por meio da EC nº 108, de 26 de agosto de 2020, que trouxe o CAQ como referência para a definição do padrão mínimo de qualidade. No que diz respeito à destinação de recursos, o § 3º do art. 212 estabelece o mínimo de investimento na educação para cada ente federado destinado prioritariamente a atender às necessidades do ensino obrigatório. A expressão “no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade” foi incorporada ao texto constitucional posteriormente e por força da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.

E, por fim, no inciso III do art. 214 destaca-se a importância do Plano Nacional de Educação na integração das ações do governo e na promoção e garantia da melhoria da qualidade do ensino. Sendo assim, entendemos o PNE (2014-2024) como um importante marco legal e que necessita ser investigado mais detidamente sob a ótica do debate em torno da qualidade na/da educação.

Portanto, com base no exposto no quadro acima e na discussão anterior, identificamos que a melhoria da qualidade na/da educação é entendida na C.F/1988 como algo a ser alcançado a partir da definição de um padrão mínimo de qualidade, expresso no CAQ, e que deve ser promovido por meio do regime de colaboração entre a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios e, neste contexto, o PNE atuando como um documento organizador e articulador das ações governamentais.

Após a promulgação da C.F, em 5 de outubro de 1988, passaram-se oito anos até a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Na LDB/1996 também encontramos importantes referências à noção de qualidade na/da educação. Após um processo investigativo em torno desse marco legal, organizamos o quadro abaixo a fim de evidenciarmos objetivamente a sua relação com a temática pesquisada.

Quadro 5 – Referências de qualidade na/da educação na Lei 9.394/1996

Título / capítulo	Artigo	Inciso / parágrafo
II - Dos Princípios e Fins da Educação Nacional	Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:	IX - garantia de padrão de qualidade .
III - Do Direito à Educação e do Dever de Educar	Art. 4º - O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:	IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.
III - Do Direito à Educação e do Dever de Educar	Art. 7º- O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:	II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público.
IV - Da Organização da Educação Nacional	Art. 9º - A União incumbir-se-á de:	VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.
VII - Dos Recursos financeiros	Art. 70 - Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:	IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino.
VII - Dos Recursos financeiros	Art. 71 - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:	I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão.
VII - Dos Recursos financeiros	Art.74 - A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade .	
VII - Dos Recursos financeiros	Art. 75 - A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.	§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade .

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como evidenciado no quadro acima, identificamos oito referências diretas ao termo qualidade no contexto da educação básica. O inciso IX do art. 3º da LDB reforça exatamente o que foi definido no inciso VII do art. 206 da C.F/1988, ou seja, a garantia de padrão de qualidade como um princípio por meio do qual o ensino deverá ser ministrado. No inciso IX do art. 4º fica evidenciado que o dever do Estado com a educação pública é entendido como a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino e quantidades mínimas de insumos para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Depreendemos disso que o financiamento da educação é um indicador presente na concepção de qualidade da LDB/1996.

O inciso II do art. 7º dispõe sobre o oferecimento de ensino por parte da iniciativa privada, mas que necessita ter o seu funcionamento aprovado, bem como o ensino deve ser avaliado pelo poder público. Esse trecho está em consonância com o disposto no inciso II do art. 209 da C.F/1988.

A avaliação da qualidade na/da educação está presente no art. 9º e seu inciso VI. Nesse contexto, a avaliação é uma incumbência da União e é concebida com o objetivo de estabelecer prioridades e promover a melhoria da qualidade do ensino. O aspecto da avaliação do ensino como noção de qualidade já fora colocado em prática logo após a C.F/1988. Em 1990, foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Esse Sistema de avaliação, sob a gestão do Inep/MEC, passou por constantes reformulações e tem se consolidado como a tônica de todos os governos até os dias atuais.

No Título VII, que trata Dos Recursos financeiros, se fazem presentes as últimas referências à qualidade na/da educação, da seguinte maneira: em primeiro lugar, o inciso IV do art. 70 destaca os levantamentos estatísticos, as pesquisas e os estudos que possam contribuir para a melhoria da qualidade como despesas necessárias ao desenvolvimento do ensino; na sequência, o inciso I do art. 71 complementa o que foi dito anteriormente, na medida que não reconhece como despesas necessárias ao desenvolvimento do ensino aquelas pesquisas que não estejam articuladas às instituições educacionais ou “quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão”.

Em terceiro lugar, o caput do art. 75 define que a União e os estados devem agir para corrigir “as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”; no § 2º deste mesmo artigo, ressalta que “a capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade”.

Para Gusmão (2010), os arts. 70, 71 e 75 e os incisos destacados anteriormente invertem o modelo do financiamento da educação, pois “o custo aluno passa a ser definido a partir de um

ponto de referência mínimo e não mais com base na divisão do montante de recursos disponíveis pelo número de alunos matriculados” (GUSMÃO, 2010, p. 53).

A partir do levantamento acima, é pertinente apreendermos que a concepção de qualidade presente na LDB/1996 perpassa diretamente por dois aspectos, em especial, o primeiro é a garantia de padrões mínimos de qualidade, conforme art. 4º inciso IX e o segundo são os processos de avaliação para aferir em que medida as metas estabelecidas foram alcançadas, bem como o rendimento dos estudantes.

3.3.1 *As políticas públicas e o debate de qualidade na/da educação nos anos 2000*

No início dos anos 2000, foi publicado o Plano Nacional de Educação¹² (2001-2011), que trouxe mais fortemente a perspectiva de planejamento, planos e programas no âmbito da educação básica no Brasil, que se perpetuaram nos governos seguintes. Em 2005, houve uma nova reestruturação do Saeb, que passou a ser constituído da Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) - Prova Brasil.

Além disso, no campo do financiamento da educação foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)¹³. Conforme o inciso IV do art. 30 da lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, o padrão mínimo de qualidade do ensino foi vinculado à referência aluno/ano no Fundeb.

O Fundeb financia todas as etapas da educação básica no Brasil, distribuindo, de forma igualitária, o valor por matrícula em cada estado e município. Quando o valor investido por estudante não atinge o mínimo nacional, a União o complementa. Tendo em vista que o prazo de validade do Fundeb venceu em dezembro de 2020, foi promulgada a E.C nº 108 de 26, de agosto de 2020, que instituiu o Novo Fundeb – que será pormenorizado ainda neste capítulo.

Em 2007, no início do segundo mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva, foi promulgado o PMCTPE, por meio do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, que trouxe também no seu guarda-chuva outros dois importantes programas: o Ideb e o Plano de Ações Articuladas. Nesse contexto, o governo federal, mediante a assinatura de um termo de compromisso em que os entes federados assumiam um conjunto de metas a serem alcançadas; o Ideb foi estabelecido

¹² Lei nº 10.172, em 09 de janeiro de 2001.

¹³ O Fundeb foi criado por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Substituiu o Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

para “ aferir ” a qualidade da educação e o PAR trouxe uma nova metodologia de planejamento da gestão educacional do distrito federal, estados e municípios.

Quanto ao PAR, ele foi concebido como um instrumento de gestão da educação na relação do governo federal com o Distrito Federal, os Estados e os Municípios. O PAR é elaborado e reformulado a cada quatro anos. Tanto o Ideb como o PAR, desde então, vêm se constituído como uma política de Estado. Ressaltamos que nesse período também houve a expansão das Universidades públicas e privadas.

Em 2009 a E.C nº 59 trouxe algumas mudanças importantes, na medida que alterou o texto da C.F/1988. As principais mudanças trazidas pela E.C nº 59 e que permanecem atuais como a alteração do Inciso I do art. 208 da C.F/88, que estabelece a ampliação do ensino obrigatório e gratuito, que abrangia os estudantes entre seis e quatorze anos, para a faixa de quatro a dezessete anos de idade – foram incluídos a educação pré-escolar e o ensino médio. Além disso houve alterações no art. 214 da C.F/1988,

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: 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. (BRASIL, 1988, p. 137).

As mudanças se referem à nova redação dada ao caput art. 214, que evidenciaram a duração de 10 anos do Plano Nacional de Educação com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) por meio do regime de colaboração entre os entes federados. E, houve também a inclusão do Inciso VI que vinculou os recursos públicos em educação de modo proporcional ao PIB brasileiro. A vinculação de mais recursos públicos é condição fundamental para a melhoria da qualidade na/da educação.

Como resultado dos debates acadêmicos em torno da temática, o CAQi foi incorporado ao Parecer CNE/CEB Nº 8/2010¹⁴, que por sua vez não foi homologado pelo MEC – na verdade, foi alvo de críticas, concordâncias e discordâncias. O Parecer CNE/CEB Nº 8/2010

¹⁴ Parecer CNE/CEB Nº 8/2010, aprovado em 05 de maio de 2010 e estabelece normas para aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. O relator do referido parecer foi Mozart Neves Ramos.

estabeleceu normas para aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública.

O referido Parecer foi reexaminado pelo CNE e publicado na forma do Parecer CNE/CEB Nº 3/2019¹⁵ e homologado pelo MEC em 29 de abril de 2019. O Parecer CNE/CEB Nº 3/2019 trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.

O CAQi foi assimilado pelo CNE como referência para a construção da matriz dos padrões mínimos de qualidade para a educação básica. O valor do CAQi foi calculado pelo CNE, com base nos insumos educacionais essenciais ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem capazes de levar gradualmente a uma educação de qualidade nos padrões dos países europeus.

Nesta última década foram formuladas e implementadas importantes políticas educacionais e que foram materializadas principalmente no Plano Nacional de Educação, promulgado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 que, por sua vez, estabeleceu metas e objetivos para o período de 2014 a 2024. Quanto ao PNE, este será pormenorizado na próxima seção, tendo em vista a sua relevância para esta pesquisa e para as políticas públicas educacionais no Brasil. Outra importante política educacional ocorreu no âmbito da Organização Curricular. Estamos nos referindo à Base Nacional Comum Curricular (BNCC)¹⁶.

Em torno do processo de elaboração da BNCC foi instituída uma Comissão de Especialistas para a Elaboração de Proposta da Base Nacional Comum Curricular¹⁷ Além disso, em dezembro de 2015 houve uma mobilização das escolas em torno da versão preliminar da BNCC – embora sua elaboração ocorreu antes desta data - e, para tal, foi definido o Dia D. Entre junho e agosto de 2016, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) promoveram seminários estaduais com professores, gestores e especialistas para debater a segunda versão da BNCC.

Em seguida, foi redigida uma nova versão da Base e no dia 22 de dezembro de 2017 foi publicada a Resolução CNE/CP nº 2¹⁸, que instituiu e orientou a implantação da BNCC nas

¹⁵ Parecer CNE/CEB Nº 3/2019, aprovado em 26 de março de 2019, constituindo um reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. A relatora do referido parecer foi Maria Helena Guimarães de Castro.

¹⁶ “A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE)”. (BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR, 2018, p.07).

¹⁷ Portaria n. 592, de 17 de junho de 2015.

¹⁸ Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOCNE_CP222DEDEZEMBRODE2017.pdf. Acesso em: 19 de dez. 2020.

etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental. Contudo, o documento para o Ensino Médio foi aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) no ano seguinte, em 4 de dezembro de 2018 e homologado pelo MEC no dia 14 de dezembro do mesmo ano.

Outra ação governamental que tem causado impacto negativo na educação é decorrente da Emenda Constitucional 95, publicada em 15 de dezembro de 2016. A C.F/1988 estabelece que o mínimo de 18% da arrecadação da União deve ir para a educação e no mínimo 25% da arrecadação dos Estados e municípios devem ser investidos na educação. Contudo, com a E.C 95/2016, conhecida como lei do teto, estipulou-se no art. 1º que:

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (BRASIL, 2016, p.01).

A EC 95/2016 congelou os gastos federais nas áreas sociais por vinte anos. Nesse sentido, até 2036 os gastos com as despesas, exceto os juros da dívida pública, deverão ser congelados no patamar de 2017 e deverão ser corrigidos somente pela inflação de cada ano. A referida emenda impacta profundamente o direito à Educação, no sentido que inviabiliza o cumprimento das metas do PNE (2014-2024), que preveem mais investimentos para a educação. Isso significa que o investimento em educação não vai acompanhar o crescimento do PIB. Sem investimentos, ficamos “ainda mais distantes de atingir uma educação universal e de qualidade no Brasil” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p.40).

Em 2020, foi aprovado o Novo Fundeb, que se constituiu por meio do debate público que envolveu os órgãos governamentais, bem como instituições e grupos de interesse não governamentais: agências de educação, institutos privados, organizações da sociedade civil, dentre outras.

A discussão em torno do financiamento da educação é de muita importância para a busca da melhoria da qualidade na/da educação. Nesse contexto, se insere o Fundeb, cujo prazo de validade era 31 de dezembro de 2020. Ressaltamos que é por meio do Fundeb que os recursos são destinados às redes estaduais e municipais de educação, conforme o número de estudantes

matriculados na educação básica. O Fundeb é a principal fonte de financiamento da educação básica no Brasil. Nesse sentido, caso um Novo Fundeb não fosse aprovado, os recursos para escolas de educação básica seriam ainda menores em 2021 em relação ao foi repassado em 2020. Contudo, felizmente, o novo Fundeb foi aprovado por unanimidade no Senado Federal¹⁹, em dois turnos.

Após muitas discussões e debates com os atores governamentais e não-governamentais, a EC nº 108, de 26 de agosto de 2020, tornou permanente o Fundeb na medida em que o incorporou à C.F/1988. É notável que esse resultado foi possível após intensos debates e ampla luta coletiva de pessoas e instituições comprometidas com a garantia do direito à educação e da escola pública gratuita, laica e de qualidade na/da educação socialmente referenciada.

Dentre as melhorias que o Novo Fundeb trouxe, destacamos algumas. De acordo com o art. 2º da E.C nº 108/2020, que altera o art. 60 da C.F/1988, o complemento da União, que atualmente é de 10%, passará a ser de 12% em 2021 e será crescente até chegar a 23% em 2026. Além disso, o art. 60A da C.F/1988, que foi incluído pela E.C nº 108/2020, define que em 2026 deverá ocorrer a primeira revisão dos critérios dessa complementação da União e as próximas deverão ocorrer, periodicamente, a cada 10 (dez) anos (BRASIL, 2020).

O CAQ, previsto no PNE (2014-2024) como um parâmetro de financiamento educacional, foi incluído à C.F./1988 por meio EC nº 108/2020, nos seguintes termos:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; [...] § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (BRASIL, 1988, p.133-134).

Dessa citação, depreendemos que a implementação do CAQ²⁰ e de um padrão mínimo de qualidade serão promovidos pela via do regime de colaboração entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A EC nº 108/2020 também dispõe sobre a renovação e

¹⁹ Em 17 de julho de 2015 foi criada a Comissão Especial do Fundeb na Câmara dos Deputados com a finalidade de discutir o Novo Fundeb.

²⁰ A lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, regulamentou o Novo Fundeb, contudo a regulamentação do CAQ ainda não ocorreu.

permanência do Fundeb. Trata-se de uma ação muito aguardada por todos aqueles que compreendem que a melhoria da qualidade na/da educação passa, fundamentalmente, por mais investimentos financeiros do governo.

O CAQ assumiu uma importância grande ao ser considerado a referência que definirá o padrão mínimo de qualidade na forma do regime de colaboração entre a União e os entes federados. Em Carta dirigida à sociedade, a Campanha Nacional Pelo Direito à educação ressalta que:

Por meio do CAQ, agora há possibilidade de que os recursos da educação, especialmente o dinheiro do novo Fundeb, chegue efetivamente nas escolas, melhorando as condições de oferta da educação e o padrão de qualidade das unidades escolares, sempre com fortalecimento do controle social. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2020, p.55).

Com o Novo Fundeb, a destinação de recursos do Fundo para o pagamento de professores, que era de 60% passará a ser de 70%, conforme o art. 112A, inciso XI, que foi incluído pela E.C nº 108/2020. A referida lei entrou em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021. No dia 17 de dezembro de 2020, a Câmara dos deputados aprovou²¹, em definitivo, o Novo Fundeb, que no dia 25 de dezembro de 2020 foi sancionado, sem vetos, pelo presidente Jair Bolsonaro.

Por fim, as investigações teóricas realizadas nesta seção da tese permitiram apreender questões fundamentais imbricadas desde os processos de formulação até o monitoramento das políticas públicas, especialmente as educacionais no Brasil. Na próxima seção nos deteremos na análise especial do PNE (2014-2024) e na sua relação com a Qualidade na/da Educação.

²¹ O PL 4373/2020 voltou a Câmara após ser aprovado porque o Senado rejeitou as mudanças que os deputados haviam proposto, que incluía o repasse de recursos para as escolas privadas, dentre outras questões.

4 A QUALIDADE NA/DA EDUCAÇÃO E OS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PNE (2014-2024)

A discussão do Plano Nacional de Educação (2014-2024), na interface com o debate da qualidade na/da educação, tem sido um debate extremamente importante, sobretudo no contexto de formulação e monitoramento de políticas públicas educacionais atuais, fortemente impactadas pelo movimento histórico, social, político e econômico da realidade brasileira. Na consecução desta seção, a discussão caminhará primeiramente por uma contextualização histórica, com destaque para o processo de elaboração do PNE, bem como o acompanhamento e avaliação do referido plano. Depois, identificaremos e problematizaremos as marcas de qualidade na/da educação presentes na estrutura do documento.

A ideia de elaboração de um plano nacional de educação na literatura brasileira não é tão recente, ela nos remete ao movimento dos Pioneiros da Educação Nova, que por meio do Manifesto de 1932 propôs a adoção de um plano de educação bem estruturado e capaz de tornar a escola acessível. A discussão do Plano Nacional de Educação foi incorporada à Constituição de 1934 e sua elaboração era da competência do CNE, para ser submetido ao legislativo para aprovação.

O CNE elaborou um texto minucioso, contendo 504 artigos, denominado de código da educação nacional (SAVIANI, 2014). Contudo, com o golpe de Estado de 1937, que instituiu o Estado Novo, o processo de elaboração do referido plano foi abortado (BRASIL, 2014a). Em 1962, teve o primeiro PNE, não sob a forma de lei, mas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovada pelo Conselho Federal de Educação (BRASIL, 2014a, p.13).

Com base na obra de Saviani (2014), aprendemos que a ideia de Plano só foi retomada por meio da LDBEN, lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961, a partir da iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovada pelo Conselho Federal de Educação. A partir de 1964, período da ditadura militar, o planejamento educacional ficou sob a responsabilidade dos tecnocratas e sob o controle do Ministério do Planejamento. Durante o período da ditadura, os planos educacionais passaram a ser denominados de Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC) (SAVIANI, 2014).

O primeiro Plano Setorial de Educação, de 1971, era composto por um conjunto de 33 projetos, como: a Carta Escolar, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) e o Programa Intensivo de Mão-de-obra. O segundo Plano Setorial (1975-1979) “manteve o veio doutrinário de formação do homem útil

ao país (o termo mão-de-obra foi substituído por recursos humanos para o desenvolvimento)” (FONSECA, 2009, p. 162).

O último Plano Setorial foi estabelecido para o período 1980 a 1985 e espelhou a ambiência democrática que marcou o final do governo militar (FONSECA, 2009). Conforme Fonseca (2009), a elaboração do III Plano Setorial “deu-se por um processo de planejamento participativo, congregando entidades acadêmicas e representativas do setor educacional, além de pessoal técnico das administrações estaduais e municipais” (FONSECA, 2009, p. 163).

Finalmente, o Plano Nacional de Educação foi previsto de modo expreso na CF/1988. Por meio do art. 214 se anunciou a implantação do Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, por meio de uma lei²². Para alcançar esses objetivos, foram propostas as seguintes ações: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do país; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

Posteriormente, a LDB 9.394/1996 reforçou a necessidade de elaboração do Plano Nacional de Educação. Decorridos treze anos da publicação da C.F/1988, foi formulado e implementado o PNE (2001-2011) no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. Nesse contexto, Dourado (2016) sinaliza para as diferenças entre o PNE da sociedade brasileira e o PNE encaminhado pelo executivo,

A proposta de PNE da sociedade brasileira previa um conjunto de princípios que não foram incorporados no plano aprovado, destacando-se a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do Fórum Nacional de Educação (FNE), a redefinição do Conselho Nacional de Educação (CNE) e a garantia de ampliação do investimento em educação pública para 10% do PIB. A aprovação do PNE foi resultado, portanto, da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica de suas políticas em curso. (DOURADO, 2016, p. 18).

Mediante essa dura realidade, descrita anteriormente, entendemos que ficou evidenciado um descaso com a sociedade brasileira, representada pelas entidades acima citadas. Mais ainda,

²² A EC nº 59/2009 alterou o art. 214 da seguinte maneira: a) estabeleceu de forma mais precisa a duração decenal; b) vinculou o PNE ao objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e c) o PNE com o objetivo também de 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 das diferentes esferas federativas (BRASIL, 2009).

foi um ataque à democracia brasileira. Esse fato confirma a visão de que as políticas públicas expressam a concepção de Estado do governo no poder.

O PNE (2001-2011) continha 295 metas que contemplavam 11 áreas da educação, contudo, nas palavras de Saviani (2014), pelo fato de os recursos financeiros não estarem assegurados, “o plano não passa de mera carta de intenções” (SAVIANI, 2014, p.80-81).

Numa breve análise sobre o PNE (2001-2011), nos apoiamos nos autores Fonseca (2009) e Saviani (2014) na medida que em suas obras apreendemos que: 1) as diretrizes eram abstratas e genéricas; 2) falta de uma política de financiamento; 3) abriu oportunidade para a construção de planos estaduais e municipais; 4) as metas do plano centravam-se na equalização de oportunidades; 5) o tema da qualidade não recebeu o tratamento devido; 6) os padrões mínimos de qualidade não foram especificados no plano.

Outro aspecto importante em torno do PNE (2001-2011), é que nos governos Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), o referido plano “não se configurou como epicentro das políticas educacionais, ainda que muitas das políticas efetivadas tivessem contribuído para o atingimento de metas do PNE” (DOURADO, 2016, p. 19). O carro-chefe das políticas públicas educacionais no segundo governo Lula foi o PDE, a despeito do PNE em vigor desde 2001.

Diante dessas constatações, a nossa percepção é que o PNE (2001-2011), desde a sua constituição, apresentou problemas e também não foi adotado como política de Estado e, dentre outras questões, ressaltamos que a falta de recursos inviabiliza a implementação de quaisquer políticas públicas educacionais e compromete brutalmente o processo de melhoria da qualidade na/da educação.

Tendo em vista o prazo de vigência do PNE (2001 a 2011), era necessário a formulação de um plano nacional de educação para a vigência no próximo decênio. Nesse sentido, a seguir buscaremos apreender e discutir os aspectos desse processo que culminaram na formulação do PNE (2014-2024).

4.1 Concepções e perspectivas de qualidade presentes no contexto da Conae 2010

O processo de formulação do PNE foi fruto de amplos debates entre governo e sociedade, por meio de encontros e Conferências locais, regionais e federais articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação (FNE) e que envolveram diversos atores governamentais e não governamentais e instituições da sociedade civil, dos movimentos sociais e do setor privado. E que, por fim, foram debatidos e aprimorados no Congresso Nacional.

Conforme Saviani (2014), “a realização da Conae em 2010 foi importante por retomar a tradição das conferências de educação em âmbito nacional” (SAVIANI, 2014, p.102). De acordo com o referido autor, a partir da década de 1980 foram realizadas importantes Conferências e Congressos Nacionais de Educação no Brasil: a) na década de 1980 foram realizadas seis Conferências Brasileiras de Educação (CBE): I CBE, em São Paulo; II CBE em Belo Horizonte; III CBE em Niterói; IV CBE em Goiânia; V CBE em Brasília e a VI CBE que ocorreu em 1991 em São Paulo; b) Congressos Nacionais de Educação (Coneds): I Coned, 1996 – Belo Horizonte; II Coned, 1997 – Belo Horizonte; III Coned, 1999 – Porto Alegre e d) Conferência Nacional de Educação realizada em 1994.

Nos anos 2000 ocorreram o IV Coned, 2003 – São Paulo e a V Coned, – Recife, 2004. Além disso, a Comissão de Educação e Cultura, da Câmara dos deputados, realizou cinco Conferências Nacionais da Educação, no período de 2000 a 2005 e nos anos de 2007 e 2008 foi realizada a Conferência Nacional da Educação básica (Coneb) (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010b).

A esse respeito, Saviani (2014) informou que o processo de formulação da Conae foi diferente das Conferências anteriores, enquanto essas últimas foram caracterizadas por duas modalidades: as de iniciativas da sociedade civil e aquelas de iniciativa do Estado. Já a Conae 2010, “embora de iniciativa estatal, elas foram concebidas de modo que incorporassem as representações das entidades constitutivas da sociedade civil no campo educacional” (SAVIANI, 2014, p.102).

Nesse processo histórico, por meio da Portaria Normativa nº 10, de 03 de setembro de 2008, foi determinado pelo ministério da educação que fossem organizadas as conferências. Em cumprimento à determinação, em 2010 foi realizada a Conae. Segundo Saviani (2014), a convocação da Conae foi motivada por dois grandes temas: o problema da construção do SNE e pela construção do novo PNE, pois a vigência do PNE (2001-2011) estava se esgotando.

O fato é que a Conae 2010 foi um marco, à medida que se tornou o lócus de discussão do PNE (2014-2024). O maior objetivo da Conae foi “a mobilização social em prol da educação – demanda histórica da sociedade civil organizada, especialmente das entidades representativas do setor educacional” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a, p.12).

Nesse sentido, as conferências implicaram em processos de mobilização e participação da comunidade educacional de todos os níveis e etapas e outros segmentos da sociedade civil para a discussão do Documento Referência, elaborado pela Comissão Organizadora Nacional da Conae – constituída por representantes de órgãos do MEC; Associações; CNE; Instituições privadas; Fóruns; Sindicatos; Movimentos sociais. Assim, o objetivo do documento foi servir

de base ou parâmetro para as discussões que ocorreram nos municípios, estados e Distrito Federal.

Além disso, as conferências municipais ou intermunicipais foram realizadas no primeiro semestre de 2009 e as conferências estaduais e do Distrito Federal, no segundo semestre de 2009. Essas conferências se transformaram em importantes arenas de disputas de interesses públicos e privados entre grupos governamentais e não-governamentais. Os debates ocorreram especialmente em diversos ambientes sociais, como universidades e outros espaços públicos.

O tema central do Documento Referência da Conae foi: *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação - O Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*. O Documento Referência (D.R) foi estruturado em seis eixos temáticos: I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV – Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação; V – Financiamento da Educação e Controle Social; VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade. E, ainda, os parágrafos foram todos numerados, o que, de fato, facilitaria a dinâmica de discussão do documento pela sociedade.

Nesse contexto, o D.R aponta cinco grandes desafios para o Estado e para a sociedade brasileira: a) Promover a construção de um SNE; b) Manter constante o debate nacional por meio da mobilização social em prol da qualidade; c) Garantir que os acordos e consensos produzidos na Conae redundem em políticas públicas de educação; d) implementação de políticas que favoreçam o direito do estudante à formação integral com qualidade; questões em torno da diversidade, da qualificação e valorização dos profissionais da educação; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação; e) políticas educacionais baseadas na garantia da universalização e da qualidade social da educação básica e superior, bem como da democratização de sua gestão (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010b).

Nas etapas iniciais da Conae poderiam ser modificadas e incluídas novas temáticas e, após cada conferência, deveriam ser entregues à Comissão Organizadora da Conferência Nacional, que ficou responsável pela consolidação na forma de um relatório a ser disponibilizado aos delegados e convidados da etapa nacional. Após essas fases, as propostas de mudanças no documento seriam analisadas em Brasília, na Conae.

Os números indicam o alcance desse movimento, as comissões estaduais e do Distrito Federal inseriram 5.300 deliberações em parágrafos, com proposta de emendas ou novos

parágrafos, acrescidos ao Documento Referência da Conae (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010). Na sequência, no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, foi realizada em Brasília, a etapa nacional da Conae.

As propostas oriundas das etapas anteriores da Conae foram sistematizadas no:

Documento-Base da etapa nacional, com 2057 emendas encaminhadas para apreciação dos/as delegados/as nas plenárias de eixo. Das seis plenárias de eixo, realizadas em 30 e 31 de março de 2010, resultaram 694 emendas, aprovadas pelos delegados/as e encaminhadas para apreciação e para deliberação na plenária final. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a, p.8).

O Documento Base para a etapa nacional foi estruturado em dois volumes: a) o Volume I, dividido em dois blocos: o Bloco I com as emendas incorporadas ao Documento Referência e o Bloco II contendo as emendas vinculadas aos eixos temáticos – ambos os blocos com emendas aprovadas em cinco ou mais estados e o Volume II, formada pelo Bloco III composto pelas emendas passíveis de destaques aprovadas em menos de cinco estados. O Documento foi disponibilizado por e-mail aos delegados, divulgados no site da Conferência e uma cópia impressa a todos participantes credenciados.

O Documento Final (D.F) reforçou diversos aspectos estabelecidos na redação do D.R, por exemplo, no que se refere aos cinco grandes desafios que o Estado e a sociedade brasileira precisam enfrentar, que em suma tem a ver com a construção do SNE, conforme previsto no art. 214 da C.F/1988; o debate com a sociedade; a formulação de políticas públicas com base nos consensos da Conae; a melhoria dos aspectos educacionais intra e extraescolares; consolidação de políticas de Estado no país e, por fim, a garantia da qualidade social da educação em todos os níveis, etapas e modalidades. Outro aspecto é que é mantida a mesma estrutura de seis eixos temáticos.

O D.F sinalizou para três necessidades importantes: a primeira é a necessidade de realização periódica de novas edições da Conae, a fim de consolidar a participação ampla e para a efetivação de políticas de Estado no Brasil. A segunda é a necessidade de se criar um Fórum Nacional de Educação²³ para articular e organizar os espaços de participação democrática. A terceira necessidade era de que o Documento Final da Conae 2010 fosse amplamente divulgado e que ele se tornasse o referencial base para a construção do PNE para o próximo decênio.

²³ O FNE foi instituído no âmbito do Ministério da Educação pela Portaria nº 1.407 de 14 de dezembro de 2010²³ e ratificado pelos arts. 5º e 6º da Lei 13.005/2014.

Dentre outras questões, o D.F apontou para a importância da avaliação e do acompanhamento permanente do PNE com o intuito de ajustar suas metas e diretrizes, às novas necessidades da sociedade brasileira. E, ainda, reforçou aspectos e dimensões que estão relacionadas com a concepção de qualidade de cunho social, a saber: educação inclusiva; a gestão democrática; o financiamento; o acompanhamento e o controle social da educação; a formação e valorização dos trabalhadores da educação, dentre outros.

Na perspectiva da Comissão Organizadora Nacional da Conae²⁴, o D.F foi a expressão de um processo democrático e participativo que envolveu discussão e construção de acordos entre os diversos atores envolvidos e, por isso, ele “concretiza o resultado de lutas históricas e de embates e debates democráticos, construídos pela sociedade civil organizada, pelos movimentos sociais e pelo governo na direção da garantia da educação como bem público e direito social” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a, p.11).

Em termos quantitativos, foram credenciados 3.889 participantes - 2.416 delegados e 1.473 demais participantes na etapa nacional da Conae. Além disso, conforme Saviani (2014), foram aprovadas 677 emendas na plenária final da Conae e o conteúdo resultante de todo esse processo de sistematização foi materializado no D.F da Conae.

Esse percurso investigativo permitiu identificarmos aspectos e indicadores de qualidade que precisam ser problematizados e apreendidos a partir de um movimento de análise em torno das concepções e perspectivas de qualidade na/da educação presentes na Conae 2010.

Nesse contexto, o D.R foi fundamental para situar e nortear as discussões junto à sociedade, enquanto o D.F constituiu a síntese do debate. O D.F aprimora o D.R e se diferencia dele à medida que faz ajustes na precisão dos conceitos utilizados e faz novos incrementos. Ao aproximarmos estes dois documentos da Conae 2010, sob a ótica do debate da qualidade na/da educação, apreendemos algumas questões importantes, dentre as quais destacamos três. Em primeiro lugar, o D.R sinalizava que o termo SNE deveria ser utilizado apenas para a esfera pública, por outro lado, o D.F compreende que o SNE deveria estar voltado tanto para o público quanto para o privado (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a).

Com o resultado dessa primeira aproximação, notoriamente se faz presente o debate da relação público X privado. Nesse contexto, as contribuições de Campos (2020) são importantes:

Pode-se dizer que práticas antigas de privatização tais como aquelas mantidas entre o Estado e escolas confessionais, foram sendo ampliadas pelas reformas gerenciais da administração pública, primeiro, abrangendo as chamadas

²⁴ A Comissão Organizadora Nacional da CONAE, constituída pela Portaria Ministerial nº. 10 de 03 de setembro de 2008 era composta por 34 representantes de entidades da sociedade civil e do governo.

“atividades-meios”, “parcerias” para construção e reforma de instalações e, mais recentemente, a produção de materiais didáticos (livros, apostilas) e insumos vinculados ao uso de tecnologias de informação e comunicação. No entanto, a privatização vem avançando também sobre a “atividade-fim”, ou seja, o provimento do ensino pelo setor privado mediante transferência de recursos públicos. (CAMPOS, 2020, p.128).

A autora aponta para as diversas formas de privatização. Dentre elas, a questão da destinação dos recursos públicos. De um lado, estão aqueles que defendem que os recursos públicos sejam aplicados exclusivamente nas instituições de educação pública e, de outro lado, outros que são favoráveis ao emprego de recursos públicos em instituições privadas de educação. Este último grupo é formado por entidades de cunho privado e, sobretudo, pela ação dos organismos internacionais. Dentre aqueles que compreendem que recursos públicos são somente para escolas públicas estão as entidades educacionais, movimentos sociais, pesquisadores, educadores, etc.

A segunda questão em destaque é que no D.R utiliza-se a expressão *Sistema Nacional Articulado de Educação* como tema central, aplicado no sentido de algo em construção com o intuito de organizar a educação no país na forma de sistema. Já no D.F deu-se a preferência para a o emprego de *Sistema Nacional de Educação*, conforme está escrito na C.F/1988 e mediante deliberação da Comissão Organizadora Nacional da Conae 2010. A utilização da palavra *articulado* foi criticada pelo fato de ser desnecessária, pois a própria expressão *Sistema Nacional de Educação* já pressupõe esta articulação.

A última questão remete ao emprego das palavras “aluno” e “estudante”. Nesse sentido, no D.R foi utilizado o termo *aluno* e no D.F preferiu-se o termo *estudante*. Essa mudança tem a ver com o entendimento de que o *estudante* é aquele que assume um papel ativo na sua aprendizagem, em contrapartida, o *aluno* seria aquele que somente assiste às aulas, adotando uma postura passiva diante do conhecimento que vem do professor.

Sem dúvidas, sob a ótica da concepção da qualidade social da educação, o emprego da palavra *estudante* faz muito mais sentido, tendo em vista que o estudante é tomado como parte ativa do processo ensino-aprendizagem, assim como participa ativamente dos processos de gestão da escola, seja por meio de grêmios estudantis ou de outras formas de participação com vistas à promoção de melhorias da qualidade na/da educação também seja boa especialmente para ele. Bondioli (2013) também corrobora com a nossa afirmação admitindo o estudante como parte ativa dos processos de negociação da escola.

Esses ajustes, mudanças, correções ou acréscimos, dentre outros, identificados na comparação entre os dois documentos, de fato era de se esperar, pois eles foram forjados em

arenas de discussões com propósitos distintos. Apesar dessas questões, no tocante à identificação de concepções e perspectivas de qualidade na/da educação, apreendemos que os dois documentos sinalizam para uma mesma direção.

Nesse contexto, a perspectiva de qualidade apresentada nos documentos da Conae 2010 é retratada nos documentos como um fenômeno complexo e abrangente, de múltiplas dimensões e, ainda, um conceito histórico que se altera no tempo e no espaço, e que está relacionado às demandas e exigências sociais de um dado processo. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a). Além disso, de forma resumida, ela é expressa nos seguintes termos:

[...] Esse envolvimento dos/das profissionais da educação e dos diferentes segmentos e setores da sociedade, ligados à educação, traduz a capacidade de mobilização, participação, criatividade e visão crítica dos movimentos sociais organizados, e de todos e todas profissionais da educação, ao assumirem a educação de qualidade como direito social, garantindo que o acesso e a permanência, de crianças, adolescentes, jovens e adultos nas instituições de ensino brasileiras se torne uma realidade; que o respeito e a valorização à diversidade prevaleça e se concretize uma maior democratização da gestão, contribuindo para que se possa caminhar com mais determinação e segurança na direção de uma política de Estado que tenha como centro a educação nacional. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a, p.12).

Esse trecho, extraído do D.F da Conae 2010, evidencia algumas marcas de qualidade na/da educação que devem ser problematizadas e analisadas. Com base nesse excerto e no documento como um todo, elaboramos o quadro abaixo com o intuito de reunir as marcas de qualidade que aparecem mais fortemente nele e relacioná-las a uma concepção de qualidade de educação. Esclarecemos que as marcas apreendidas do objeto de análise não se esgotam no esquema a seguir, existem outras, mas selecionamos aquelas mais pertinentes para essa etapa de formulação do Plano PNE (2014-2024).

Quadro 6 - Principais marcas de qualidade presentes nos documentos da Conae 2010

Marca de qualidade	Concepção de Qualidade
Política de Estado	Social
Direito à educação	
Gestão democrática	
Mobilização social	
Negociação	
Avaliação institucional	
Acesso, permanência e sucesso	
Financiamento	
Formação dos profissionais da educação	

Valorização dos profissionais da educação	
Sustentabilidade ambiental	
Dimensão sociocultural	
Ideb	Gerencial
Avaliação externa: ENEM, PISA, SAEB	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Documento Referência e Documento Final da CONAE (2010).

Conforme evidenciado no quadro anterior, os documentos da Conae 2010 estão demarcados por aspectos que nos remetem à duas concepções de qualidade distintas: Qualidade Social e Qualidade Gerencial. Esse último entendimento, de qualidade fundamentada no mercado, situa-se na contramão da concepção de qualidade social, e embora não seja a compreensão de qualidade defendida nos documentos, ela aparece nos mesmos sob a forma de Ideb, das avaliações externas e as implicações que elas trazem para as nossas análises. Nesse contexto, diversos autores discutem essas concepções, a saber: Dourado, Oliveira e Santos (2007); Dourado e Oliveira (2009); Silva (2009); Bondioli (2013); Gadotti (2013); Cury (2014) e Azevedo, Marques e Aguiar (2016). No decorrer da análise iremos relacionar as marcas de qualidade com outras perspectivas de qualidade elencadas na seção 2 desta tese.

Inicialmente, no tocante à questão de relacionarmos a política de Estado com a qualidade social, esta decorre do entendimento de que elas combatem a fragmentação histórica que marca as políticas públicas no Brasil e ao mesmo tempo em que ela é capaz potencializar o cumprimento do PNE. Além disso, justifica-se pela necessidade de se construir uma política de Estado que contemplasse os níveis, etapas e modalidades da educação, em sintonia com os marcos legais na interface das políticas educacionais com outras políticas sociais e, por fim, na busca pela garantia do direito à educação de qualidade social para todos. Apesar desse apelo para que o Plano de Educação viesse a se constituir uma política de Estado, o que tem sido observado é uma centralidade que vem se traduzindo “pelas políticas e ações de governo, em detrimento de políticas de Estado” (DOURADO, 2016, p. 19).

Quanto ao entendimento do que seja educação de qualidade como um direito social, entendemos que ela se contrapõe à concepção de qualidade que observa a educação pelo ângulo puramente pragmático, conforme observado por Fonseca (2009). De outro lado, a observância da educação pelo prisma de sua função social, está ligada com o fato de a mesma ter sido construída com a participação direta de instituições ligadas aos movimentos sociais e aos trabalhadores da educação que aspiravam uma melhoria de qualidade social da educação para todos. Nessa esteira, a qualidade na/da educação vista “Como direito social, avulta, de um lado,

a defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos/as” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a, p.29, grifo do autor).

Contudo, devemos nos atentar às seguintes implicações:

Uma Educação de qualidade socialmente referenciada não pode ser para poucos ou regulada pelo mercado. Implica efetividade social e compromisso com uma gestão pública que atenda aos princípios do direito à Educação para todos. Considerá-la como um direito social requer luta permanente pela sua materialização. (SIQUEIRA, 2020, p. 63).

Em outras palavras, a efetivação da educação de qualidade como um direito social não se dá de forma automática. Tampouco se deve transferir a responsabilidade para os profissionais da educação pelo sucesso ou pelos fracassos das políticas de melhoria da qualidade na/da educação (LIBÂNEO, 2018). A responsabilização é um artifício utilizado por aqueles que enxergam a qualidade pelo prisma do mercado.

Outra marca de qualidade é a questão da Gestão democrática, abordada sobre três olhares: como fator de melhoria da qualidade na/da educação; aprimoramento e continuidade das políticas educacionais; o fortalecimento dos Conselhos de educação como instâncias de deliberações coletivas e, por último, a necessidade de se democratizar a gestão das unidades escolares, garantindo a participação de todos os sujeitos do interior da escola e da comunidade ao redor, assim como com os órgãos do governo na formulação de políticas e na pactuação de outras ações por meio do PPP e que visem a melhoria da qualidade na/da educação (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a).

A nosso ver, a gestão democrática é fundamentalmente a dimensão da educação que perpassa a concepção e as perspectivas da qualidade social, qualidade socialmente referenciada, sociocultural, socioambiental e negociada, no sentido de ser o veículo capaz de viabilizá-las. Deprendemos essa constatação a partir dos referenciais teóricos utilizados nesta pesquisa, dentre outros: Fonseca (2009); Dourado e Oliveira (2009); Gadotti (2010, 2013) e Antunes e Padilha (2010); Bondioli (2013); Dourado et al. (2016); Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2018) e Dourado (2020).

Cabral Neto (2011) faz uma consideração importante quanto à concepção gerencial de qualidade, dizendo que a gestão democrática não pode reduzir-se a uma questão estritamente gerencial e que, nesse sentido, a eficácia e a eficiência - tanto defendida pelos adeptos dessa concepção - deveriam constituir estratégias para a consolidação da gestão democrática.

Conforme concebida nessas concepções e perspectivas, a gestão democrática relaciona-se a outras duas marcas de qualidade destacadas no quadro anterior, a saber: mobilização social

e negociação. Essas duas categorias são basilares na perspectiva da qualidade negociada nos termos defendidos por Bondioli (2013) e com os quais concordamos.

A mobilização social remete à participação das pessoas nas ações do governo e isso é essencialmente a tônica da política pública (SOUZA, 2007; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011). A participação suscitada pela mobilização social em torno da formulação do PNE implicou em instâncias de negociação no âmbito dos eixos das conferências, assim como em outras instâncias, como veremos no tópico seguinte.

A Conae 2010 representou, do ponto de vista histórico, um espaço democrático de discussão no contexto da formulação do PNE e, para tanto, conseguiu mobilizar a sociedade em torno desse objetivo, tornando-se, portanto, um importante espaço de participação dos diferentes segmentos da educação brasileira. Consequentemente, representou um espaço de negociação permeado por diferentes ideologias e posicionamentos políticos, sendo ainda mais necessário o reconhecimento desses diferentes pontos de vista como consequência do diálogo democrático.

A questão da avaliação institucional é outro aspecto bastante importante. Os documentos ressaltam que o Estado deve prover “Processos avaliativos voltados para a identificação, monitoramento e solução dos problemas de aprendizagem e para o desenvolvimento da instituição educativa” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a, p.33). Os indicadores para avaliar a qualidade dos estudantes e da escola não podem ser impostos do alto, pelo contrário, eles “tem de ser uma construção social” (FREITAS, 2005, p. 922). A avaliação institucional preceituada por Bondioli (2013) se constrói no âmbito escolar a partir do PPP.

Na formulação dos indicadores precisam ser admitidas as diferentes realidades de cada região e especialmente de cada escola. Tais indicadores precisam ser negociados com as instâncias governamentais e estarem em consonância com a legislação vigente. A nosso ver, é da tensão provocada pela interface dessa negociação que resultam os indicadores da avaliação institucional.

Consideramos ainda que o acesso, permanência e sucesso são aspectos fundamentais da democratização e do direito à educação, e para o seu desenvolvimento exige-se que o processo educativo seja um espaço democrático. Nos últimos anos, discute-se o acesso e permanência com sucesso baseados nos indicadores intra e extraescolares discutidos por autores como Dourado, Oliveira e Santos (2007) e Silva (2009).

No âmbito do SNE deve ser incluída a igualdade de condições para acesso e permanência na escola com sucesso. O sucesso escolar, na concepção do Documento Final,

implica na condição de que o estudante percorra uma trajetória escolar sem interrupções, que não recaia individualmente a ele a responsabilidade pelo seu desempenho escolar e que seja admitido o peso das desigualdades sociais, o acesso a bens culturais e formas de superação da realidade social, econômica e cultural.

Quanto ao financiamento público da educação, ele “é fundamental para estabelecer condições objetivas de oferta de educação de qualidade” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a, p.48). Outro aspecto abordado nos documentos é a aplicação dos recursos públicos exclusivamente nas instituições públicas de ensino, e caso isso não aconteça, o cumprimento das metas do PNE ficará gravemente prejudicado. Não há dúvidas disso para aqueles que coadunam com a perspectiva de uma escola gratuita, pública, laica e de qualidade socialmente referenciada. Essa visão difere da ótica gerencial que tem interesse numa educação mínima com vistas a trazer alguns resultados para a sociedade, ou seja, para atender aos interesses do capital e que vislumbra que a melhoria da qualidade advém da competitividade.

A nosso ver, assim como para Azevedo, Marques e Aguiar (2016), o Estado deve prover os recursos suficientes para garantir as condições necessárias aos processos de ensino-aprendizagem de forma transparente. O financiamento precisa ser efetivamente concebido a partir das necessidades reais de crianças, adolescentes, jovens e adultos e deve estar ancorada no CAQ (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018).

A questão do financiamento está diretamente articulada com outras duas marcas de qualidade: a formação e a valorização dos profissionais da educação. Ambas são dimensões da qualidade que afetam o interior da escola, sobretudo no processo ensino-aprendizagem (DOURADO, OLIVEIRA e SANTOS, 2007; DOURADO; OLIVEIRA, 2009; SILVA, 2009). Para realizar a formação e promover a valorização são necessários mais recursos e, por isso, sem financiamento adequado não é possível termos uma boa escola para todos.

Nesse contexto, a construção de uma escola de qualidade social perpassa por “uma boa formação dos docentes e funcionários da educação, propiciando o seu ingresso por concurso público, a sua formação continuada e a valorização da carreira; ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico” (SILVA, 2009, p.224).

Os aspectos destacados pela autora são os mesmos que aparecem nos documentos. A formação dos profissionais da educação é concebida no D.F, em primeiro lugar como um direito, entendida na perspectiva social e alçada ao nível da política pública. Em segundo lugar, deve ser construída a partir de uma sólida formação teórica e interdisciplinar, conciliando teoria e prática; em terceiro, a articulação entre a formação inicial e a formação continuada de forma presencial.

Quanto à Valorização dos profissionais da educação, ressaltam-se os seguintes aspectos: a) proporção entre número de estudantes por turma, estudantes por professores e estudantes pelos demais profissionais; b) valorização salarial, plano de carreiras, ingresso por meio de concursos públicos; c) enfrentamento das diversas formas de violências; d) implementação de uma Política Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação. Os aspectos de formação e de valorização dos profissionais da educação, da forma como foram concebidos, remetem à concepção de qualidade social da educação.

A penúltima marca de qualidade na/da educação é a sustentabilidade ambiental. Ela aparece primeiramente associada à questão da educação do campo no sentido de assegurar a formação humana, política, social e cultural dos sujeitos; em segundo lugar, a educação ambiental é tomada como um dos elementos necessários para a promoção de políticas públicas que concorram para a justiça social, educação e trabalho, considerando a inclusão, a diversidade e a igualdade. Em terceiro lugar, a necessidade de que todas as escolas possam garantir uma educação ambiental crítica e emancipatória que tenha a finalidade de “repensar o modo de vida, o sistema de produção, a matriz energética, as relações do ser humano, sociedade e natureza e os seus impactos” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a, p.142).

Mediante essas questões, ressaltamos que a questão da sustentabilidade ambiental não se aplica exclusivamente à educação do campo. Além disso, a temática da sustentabilidade ambiental precisa ser compreendida também sob o enfoque social, pois é a ação do homem que modifica o ambiente. Nesse sentido, é interessante falarmos na dimensão socioambiental, sobretudo porque vivemos numa sociedade capitalista altamente destrutiva do ambiente e de qualquer forma de vida. Concordamos com Gadotti (2013, p.7) que precisamos falar de qualidade socioambiental “se queremos uma educação para a vida, para a satisfação individual e coletiva, que nos ajude a ter um contato sensível e consciente com o belo e, ao mesmo tempo, que nos ensine a cuidar do planeta em que vivemos de forma sustentável”.

E, por último, os documentos apontam que aquilo que se almeja como qualidade de educação está vinculada à dimensão sociocultural, ou seja, sem essa dimensão não se promove a melhoria da qualidade social da educação. Além disso, a dimensão sociocultural é necessária para a garantia de uma formação sólida, crítica, criativa, ética e solidária (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a).

Diante de um cenário educacional tão diverso, e ao mesmo tempo tão desigual como o do nosso país, recorremos à Gadotti (2013) para dizermos que é necessário educar os nossos estudantes para o respeito à diversidade cultural e para o cuidado com o outro, que são condições fundamentais para se combater as diversas formas de discriminação e violências. É

por meio de uma formação sólida que se possibilitará a compreensão da realidade social no sentido de sua transformação.

No tocante ao Ideb e às Avaliações externas, identificadas diretamente com a concepção gerencial de qualidade, destacamos que essas marcas são problematizadas e criticadas nos documentos. O Ideb é tratado como um instrumento insuficiente para a mensuração da qualidade, na medida em que foi concebido para considerar apenas o desempenho, o fluxo e a evasão escolar dos estudantes, nos termos do Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. Além disso, compreende-se que ao Ideb deveriam ser acrescentadas outras variáveis relativas à infraestrutura das redes de ensino e da relação professor-estudante.

Para Dourado (2020), além do Ideb devem ser considerados outros indicadores muito importantes, como as condições socioeconômicas e culturais dos estudantes. Os documentos também apontam outro aspecto do Ideb, que é o fato de que por meio dele se promove o ranqueamento entre as instituições educativas, docentes e discentes consideradas “melhores” e “piores” pelos processos de avaliação. Essas questões também são criticadas por autores como Freitas (2005) e Cabral Neto (2011), dentre outros.

Na esteira desses apontamentos, Saviani (2020) ressalta que:

No Brasil, esse modelo de avaliação orientado pela formação de rankings e baseado em provas padronizadas aplicadas uniformemente aos alunos de todo o País por meio da “Provinha Brasil”, da “Prova Brasil”, do “ENEM”, do “ENADE” está, na prática, convertendo todo o “sistema de ensino” numa espécie de grande “cursinho pré-vestibular”, pois todos os níveis e modalidades de ensino estão se organizando em função da busca de êxito nas provas, buscando aumentar um pontinho no IDEB. (SAVIANI, 2020, p.5).

Conforme Libâneo (2018):

A avaliação externa por meio de testes para medir o rendimento escolar tende a prejudicar alunos que, em razão de desigualdades sociais e desigualdades escolares antecedentes, apresentam dificuldades de acompanhamento do processo de ensino-aprendizagem. (LIBÂNEO, 2018, p.71).

As críticas do autor com relação às avaliações externas e ao Ideb são compreendidas no documento final como algo a ser superado, ou seja, modificadas de modo que elas sejam capazes de “identificar os desafios institucionais de infraestrutura dos sistemas de educação [...] e aferir o processo de democratização nas escolas, utilizando os indicadores de avaliação existentes para garantir a melhoria do trabalho escolar (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a, p.55).

Na citação anterior, em outras palavras, o que está posto não é a abolição das avaliações externas, mas, sim, que ela passe por uma reformulação no sentido de que consiga captar outros aspectos que possam expressar, de forma objetiva, outros indicadores da concepção de qualidade social, pois de acordo com Dourado et al. (2016), os fatores para se ter uma escola de boa qualidade são múltiplos e diversos. E, além disso, que subsidie a construção de políticas que visem a superação de problemas encontrados.

O D.F sugere que se adote no Brasil uma visão ampla de avaliação que considere os diferentes espaços e atores, envolvendo o desenvolvimento institucional e profissional. Essa visão ampla de avaliação seria viabilizada a partir da criação de um subsistema nacional de avaliação que estaria articulado com os demais entes federados, de modo a diminuir os impactos das desigualdades regionais e locais. Desse modo, além do rendimento, as avaliações deverão considerar outros aspectos que poderão contribuir para a melhoria do processo de ensino aprendizagem.

Concordamos com Freitas (2007) à medida que ele destaca que no próprio Censo Escolar que todas as escolas são obrigadas a emitir informações sobre a sua situação ao MEC “existem outras variáveis que poderiam ser levadas em conta e permitir uma modelagem melhor da realidade” (FREITAS, 2007, p.972).

Por último, vamos tecer alguns comentários do que a Conae 2010 significou do ponto de vista do campo de políticas públicas. Considerando os pressupostos do Ciclo de Políticas, compreendemos que os processos que levam a uma política pública são constituídos de etapas sequenciais (BRASIL; CAPELLA, 2016). Recordamos que as etapas são: 1) montagem da agenda; 2) formulação da política; 3) tomada de decisão; 4) implementação da política e 5) avaliação da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Ressaltamos que a etapa da montagem da agenda foi garantida na C.F/1988 e reforçada por orientações e portarias do governo, ou seja, o PNE se tornou um problema público e o governo precisava agir no sentido de resolvê-lo. A fase que acabamos de analisar neste tópico refere-se à segunda etapa, ou seja, a formulação do PNE.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), “A formulação não precisa se restringir apenas a um conjunto de atores, portanto, pode haver dois ou mais grupos de formulação produzindo propostas concorrentes (ou complementares)”. Essa afirmação pode ser verificada na materialidade do PNE. O contexto inicial de formulação do PNE foi marcado pela mobilização de cerca de 4 milhões de participantes (SAVIANI, 2014), dentre os segmentos representados, destacamos: estudantes, profissionais da educação, pais/mães/responsáveis) de estudantes, sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, dentre outros. Naquele momento, os

defensores da concepção de qualidade social eram maioria, em detrimento daqueles que defendiam a educação privada.

O segundo e último momento da etapa de formulação do PNE ocorreu no contexto do legislativo e durou um longo tempo até que o PNE fosse aprovado. Essa demora na formulação já é característica dessa etapa do ciclo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Além disso, o longo tempo de formulação do PNE revelou uma dinâmica estatal (CAPELLA, 2006) marcada pela morosidade com as questões públicas. Essa morosidade tem origem nos conflitos que estão na base da construção das propostas políticas e dos embates políticos que originaram a política.

4.2 A tomada de decisões em torno da formulação do PNE

Na parte 2 (dois) da etapa de formulação ou podemos denominar também de tramitação, teve por desdobramento a terceira etapa do ciclo de políticas, que foi *a tomada de decisão*. Conforme aprendemos com Howlett, Ramesh e Perl (2013), a etapa de tomada de decisão reduz a participação, contemplando somente aqueles que fazem parte do subsistema político-administrativo, composto pelos tomadores de decisão governamentais oficiais, a saber, os parlamentares e, em última instância, o executivo que tinha a prerrogativa de veto. Nesse contexto, a participação da sociedade é restringida e ocorre por meio de representatividade coletiva, embora houve uma grande quantidade de emendas recebidas.

A partir dessas considerações, nos questionamos qual a importância da Conae na formulação do PNE? A esse respeito, Saviani (2014) esclarece que a Conae 2010 “configurava-se como um espaço de apresentação de teses, discussões e formulação de propostas” (SAVIANI, 2014, p.92). A CONAE 2010 constituiu de fato um importante espaço de mobilização social e discussão de caminhos para a educação no país para o próximo decênio.

Ademais, no estágio de tramitação do PNE a participação dos outros atores políticos governamentais e não governamentais ocorreu por meio de representação coletiva, como entidades e órgãos educacionais, que mediante seu poder de influência, exerceram pressão junto aos parlamentares.

Nesse contexto, Saviani (2014) relata um fato bastante relevante, a saber, a falta de empenho dos empresários do ensino nas Conaes está relacionada ao fato que eles tinham clareza que as decisões de fato seriam tomadas em outra arena de debate. Além disso, a atitude desses grupos junto ao Congresso Nacional é de bastante influência, visto que decorrem de *lobbys*, mobilização de bancas com as quais têm afinidade e a cooptação de parlamentares por meio de variados mecanismos, como o financiamento de campanhas eleitorais.

Após essas importantes considerações iniciais, em linhas gerais, descreveremos a seguir o modo como se deu esse processo. Em 20 de dezembro de 2010, o executivo protocolou no Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 701/2010, o Projeto de Lei nº 8.035/2010 referente ao novo Plano Nacional de Educação.

No âmbito do Congresso, inicialmente, o P.L foi distribuído à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e Comissão de Educação e Cultura (CEC); posteriormente, em março de 2011, a Mesa Diretora dessa Casa incluiu a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM); Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF); Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e, por fim, determinou-se a criação de uma Comissão Especial²⁵. As comissões são importantes espaços de discussão e debate minucioso da temática com a participação de especialistas nas áreas.

O Parecer da Comissão Especial da Câmara compreende o PNE como um processo que foi formulado no âmbito da Conae 2010 e, desse modo, chegou ao Poder Legislativo após processo de debate no âmbito da sociedade civil. Além disso, a Comissão ressalta a importância do D.F da Conae, sobretudo os princípios de elaboração do PNE por meio de ações articuladas na sua implementação e da necessidade de acompanhamento permanente do mesmo, orientaram na elaboração do referido Parecer.

Ainda de acordo com esse Parecer, no período de maio a setembro de 2011 ocorreram diversas audiências públicas na Câmara dos Deputados, além de apresentações e seminários nacionais e estaduais referentes à discussão do PNE. Encerrado o prazo regimental, foram apresentadas 2.915 emendas ao P.L 8.035/2010 à Comissão. De acordo com Saviani (2014), a maior parte dessas emendas não foi de iniciativa parlamentar, mas, sim, de entidades da sociedade civil ligadas à educação.

Dentre as entidades participantes destacamos algumas: MEC; CNE; Undime; Anpae; Anped; Anfope; Campanha Nacional pelo Direito à Educação; UNE; Conselho Administrativo da Kroton Educacional; Grupo Positivo; Movimento Todos pela Educação, dentre outros (BRASIL, 2014a). Diante desse quadro, ficou evidenciada a formação de uma arena de disputa em torno da formulação do PNE no legislativo, na qual estiveram representados os interesses, muitas vezes conflitantes, envolvendo os atores governamentais, as entidades de pesquisa em educação, representantes de universidades e instituições privadas, dentre outros.

²⁵ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/parecer-do-relator-do-dep-angelo-vanhoni-ao-substitutivo-do-senado-pl-8035-c-2010> Acesso em: 12 dez. 2021.

O PL 8035/2010, durante seu período de tramitação na Câmara dos Deputados, recebeu 3.365 emendas. Mediante as informações expostas anteriormente e o quantitativo de emendas que o projeto de lei recebeu, apreendemos que houve muitos embates e tensões no período de sua tramitação.

Os pontos de maiores tensões no processo de elaboração do PNE (2014-2024) no Congresso Nacional foram: a) financiamento da educação; b) Atendimento Educacional Especializado; c) a expressão “desigualdades educacionais”; d) a expressão “direitos e objetivos de aprendizagem”; e) o Ideb (BRASIL, 2014a).

No tocante ao financiamento da educação, a divergência foi em torno do percentual do PIB, pois a previsão inicial é que atingisse, no mínimo, 7% ao final do decênio. Contudo, sofreu críticas e após o debate que se instaurou o percentual a ser atingido ao final do decênio foi reajustado para no mínimo 10% ao final do decênio – conforme consta na meta 20 do PNE. Trata-se de uma conquista importante, pois investimentos financeiros são fundamentais para a melhoria da qualidade na/da educação.

No que diz respeito à polêmica do Atendimento Educacional Especializado (AEE), o debate era “entre atores que defendiam a educação inclusiva na rede pública e os que reivindicavam um atendimento educacional especializado complementar” (BRASIL, 2014a, p.22). Ao final do documento a última proposta foi a vencedora. Na meta 4 do PNE foi estabelecido o termo “atendimento educacional especializado, *preferencialmente* na rede regular de ensino” (BRASIL, 2014b, p. 5, grifo nosso).

O terceiro e quarto tensionamento estão relacionados com a utilização de algumas expressões utilizadas. Uma polêmica foi em torno da expressão promoção da “igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual”, que após o debate essa expressão foi substituída por “cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação”, conforme consta no inciso III do art. 2º da Lei 13.005/2014. Outra tensão foi a substituição da expressão “expectativas de aprendizagem”, conforme constava no projeto original do executivo pela expressão “direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento” que consta nas estratégias 2.2 e 3.3 da Lei 13.005/2014.

O último tensionamento destacado se refere à disputa política e ideológica em torno da centralidade do Ideb como indicador na avaliação da qualidade. A proposta inicial conferia uma maior centralidade a esse índice quantitativo, que foi debatido e, por fim, outros indicadores foram acrescidos à avaliação da qualidade, como por exemplo, a avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, conforme consta no inciso II do art. 11 da Lei 13.005/2014.

As tensões revelaram os interesses distintos e muitas vezes conflitantes dos diversos grupos de interesse em torno da arena de disputa formada em torno do PNE (2014-2024). No bojo dessa questão está implícita o papel da gestão administrativa-política no Brasil, que foi implementada na década de 1990. Nesse contexto, concordamos com Souza (2007) na medida em que ela sinaliza que o gerencialismo público influenciou os modelos de políticas públicas no sentido de que os interesses de poucos têm mais chances de ser contemplados do que o interesses difusos de muitos. Nessa lógica, obviamente serão atendidos os interesses daqueles que atendem às expectativas do mercado.

Concluída a etapa de tramitação do projeto de lei na Câmara, este seguiu para o Senado, conforme trecho abaixo:

Em 16 de outubro de 2012, foi aprovada a redação final, remetida ao Senado em 25 de outubro do mesmo ano. Naquela Casa, a matéria (PLC nº 103/2012) tramitou pelas comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e pela Comissão de Educação (CE) [...] o PL voltou para a Câmara em 2 de janeiro de 2014 [...]. Em 6 de maio de 2014, em razão da aprovação de seis destaques pela comissão, foi concluído o parecer reformulado. Em 28 de maio de 2014, iniciou-se a discussão no Plenário, concluída em 3 de junho de 2014, com a aprovação do PNE. (BRASIL, 2014a, p. 17).

O P.L 8.035/2010 tramitou na Câmara dos Deputados pelo período de dois anos, posteriormente tramitou mais seis meses no Senado Federal com a denominação de PLC nº 103/2012 e passou por algumas alterações. Conforme Saviani (2014, p. 94), essas alterações ocorridas no Senado “resultaram num retrocesso em relação ao que havia sido aprovado na Câmara dos Deputados”. Depois disso, o projeto retornou para a Câmara dos deputados e foi aprovado como a Lei 13.005/2014. Por fim, o tempo total de formulação do PNE (2014-2024) foi de três anos e meio, sendo o mesmo sancionado sem vetos pela presidenta Dilma Rousseff e promulgado em 25 de junho de 2014.

4.3 PNE (2014-2024): a norma, as metas e a questão da qualidade

O PNE (2014 a 2024) foi promulgado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Conforme definição da Câmara dos deputados, o PNE “é um instrumento de planejamento do nosso Estado democrático de direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor” (BRASIL, 2014a, p.8). Trata-se de um Plano mais enxuto do que o anterior (SAVIANI, 2014; DOURADO, 2016). Desde sua publicação, diversos autores vêm

considerando o PNE como um dos principais instrumentos das políticas públicas educacionais brasileiras no período de sua vigência (AZEVEDO; AGUIAR, 2016).

A Lei 13.005/2014 é composta de duas partes: a parte normativa, que possui 14 artigos e um anexo contendo 20 (vinte) metas e 254 (duzentas e cinquenta e quatro) estratégias para a viabilização do disposto no Plano. Para a condução desta discussão, organizamos esse tópico em duas partes: em primeiro lugar, iremos tecer alguns apontamentos em torno das diretrizes e outros aspectos importantes da parte normativa; em segundo lugar, discutiremos as dimensões estruturantes das metas e estratégias do PNE. Nesse movimento, buscaremos extrair e analisar alguns indicadores de qualidade.

O art. 2º da Lei 13.005/2014 traz as dez diretrizes constitutivas do PNE, a saber:

Art. 2º[...] I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014b, p. 1).

Essas dez diretrizes do Plano possuem assimetrias com os marcos legais e documentos oficiais, especialmente a C.F/1988 e a LDB 9.394/1996, dentre outros mais recentes. Além disso, os temas apresentados nas diretrizes são debatidos por pesquisadores no país. Conforme Azevedo (2014), as diretrizes do PNE trazem subjacentes elementos da concepção de qualidade socialmente referenciada. Com relação a essa constatação da autora, Dourado (2016) nos alerta que:

Para garantir a materialização dessas diretrizes, embates se efetivarão, à medida que estruturalmente se apresentarem questões atinentes ao fundo público e sua apropriação pelo setor privado – balizado pela lógica da financeirização em todas as áreas, inclusive na educação –, disputas acerca das concepções de infância, juventude, educação integral, qualidade, base nacional comum, sistema nacional de educação, avaliação, entre outras. (DOURADO, 2016, p. 21-22).

O cumprimento das diretrizes coloca dois grupos com interesses distintos em conflito. De um lado, os adeptos da concepção neoliberal que compreendem o conceito de educação na lógica economicista e privatista e, de outro lado, aqueles que concebem a educação como uma prática social e transformadora da realidade.

De acordo com o documento *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 - Linha de Base*, a partir das diretrizes pode ser extraído o objetivo principal do Plano que “consiste em induzir e articular os entes federados na elaboração de políticas públicas capazes de melhorar, de forma equitativa e democrática, o acesso e a qualidade da educação brasileira” (INEP, 2015, p.11).

De fato, essa indução ocorreu de forma taxativa por meio do art. 8º da lei 13.005/2014, que estabeleceu como dever dos demais entes federados a elaboração ou adequação dos seus correspondentes planos de educação com base no PNE (2014-2024), no prazo de 1 (um) ano. Além disso, os processos de elaboração ou adequação dos planos estaduais, distrital e municipais, de acordo com o § 2º do referido art. 8º, “serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil” (BRASIL, 2014b, p.02).

Em junho de 2015, portanto decorridos o prazo estabelecido, apenas 13 Estados²⁶ tinham sancionados os seus Planos; o Distrito Federal e o Tocantins haviam aprovado seus planos nas assembleias legislativas e aguardavam a sanção. No que se refere aos municípios, dos 5.570 entes, somente 4.639 tinham os seus respectivos planos sancionados e seis ainda não tinham iniciado os processos de elaboração ou adequação dos seus planos²⁷. Esses fatos revelam as desigualdades sociais, econômicas, políticas e educacionais existentes, bem como, as fragilidades do regime de colaboração brasileiro, que são destacados no art. 7º da lei 13.005/2014.

De acordo com o art. 7º da referida lei, o alcance das metas e a implementação das estratégias deverão ocorrer por meio da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que atuarão em regime de colaboração - em consonância com o art. 214 da C.F/1998. De acordo com o D.F da Conae 2010, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem agir de forma cooperativa, colaborativa e não competitiva e, sobretudo, em conjunto para enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da educação nacional.

A nosso ver, fica evidenciada a importância do regime de colaboração na efetivação das metas e estratégias do PNE. Concordamos com Azevedo (2014, p.277) quando ela orienta que

²⁶ Em Minas Gerais, o Plano Estadual de Educação foi instituído pela Lei 23.197 de 26 de dezembro de 2018.

²⁷ Conforme dados do MEC. Disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/21450-grande-maioria-dos-municipios-ja-tem-seus-planos-sancionados>. Acesso em: 12 nov. 2020.

para implementar o PNE é necessária “a superação de entraves existentes nas atuais normas de cooperação federativa de modo que cada ente exerça adequadamente suas competências”.

O art. 9º estabelece o prazo de 2 (dois) anos para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aprovem ou adequem suas legislações específicos que estabelecem a Gestão democrática da educação nos seus respectivos sistemas de ensino. O tema da Gestão Democrática aparece como uma diretriz no inciso VI do art. 2º e, de modo mais minucioso, na meta 19 e nas suas 08 estratégias. Desse modo, o PNE (2014-2024) ratifica o princípio constitucional da Gestão democrática. Compartilhamos da visão de Alves (2020, p. 404) que diz que é “fundamental para o debate sobre a gestão democrática, situá-la no contexto mais amplo, problematizando a gestão para além da restrita ação burocrático-administrativa de recursos e pessoas, que muitas vezes remetem a perspectivas gerencialistas.

No art. 13 da Lei 13.005/2014, o SNE deveria ser instituído até 2016 a fim de que ele pudesse efetivar as diretrizes, metas e estratégias do PNE. O *caput* do art. 214 da C.F/1988 ressalta o objetivo do PNE como articulador do SNE “em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988, p.137).

Para Azevedo e Aguiar (2016), o PNE é visto como um mecanismo importante e capaz de estimular contribuições para a elaboração do SNE: “a ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a política pública educacional” (AZEVEDO; AGUIAR, 2016, p.07). A construção de um SNE e o cumprimento dos objetivos e metas do PNE (2014-2024) são dimensões que permeiam o debate educacional e constituem instrumentos que buscam garantir a efetivação de uma educação pública de qualidade para todos.

Os demais artigos que não foram pormenorizados aqui, de forma resumida, são: o art. 5º que trata do processo de monitoramento e avaliação do PNE e serão objeto de investigação mais adiante nesta pesquisa; o art. 6º institui o FNE para acompanhamento da implementação do PNE; o art. 10 revela uma concepção mais ampla de planejamento para viabilizar a execução do PNE; o art. 11 propõe a instituição de um SNE e, por fim, o art. 12 estabelece as condições para a elaboração do PNE para o próximo decênio.

Na segunda parte da Lei nº 13.005/2014 são apresentadas as 20 metas com suas respectivas estratégias. Saviani (2014), ao tratar da organização do PNE (2014-2024) em 20 metas e compará-lo ao Plano anterior, ressalta que “há um ganho significativo já que o foco está posto em 20 metas centrais, ficando em segundo plano seu desdobramento em estratégias

ou metas específicas” (SAVIANI, 2014, p.83). O mesmo autor destaca também que a ausência de um diagnóstico torna o Plano mais frágil.

Isso porque o diagnóstico, enquanto caracterização da situação com seus limites e carências, fornece a base e a justificativa para o enunciado das metas que compõem o plano a ser executado. Sem ele, várias das metas resultam arbitrárias [...] O diagnóstico nos permitiria entender a razão desses números. (SAVIANI, 2014, p.84).

Concordamos com o autor quanto à necessidade de um diagnóstico, pois dessa forma a sociedade teria a oportunidade de entender o porquê e teria a justificativa para a definição das metas. Dourado (2016) também identifica essa lacuna na formulação do PNE e ressalta a importância de se construir indicadores para o acompanhamento das metas, nos moldes do documento publicado pelo Inep e que foi denominado de *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base*.

Esse documento do Inep, faz a distinção conceitual das metas e estratégias:

As metas podem ser definidas como as demarcações concretas do que se espera alcançar em cada dimensão da educação brasileira. As estratégias, por sua vez, descrevem os caminhos que precisam ser construídos e percorridos por meio das políticas públicas. (INEP, 2015, p.12).

Essas demarcações e caminhos que precisam ser construídos e percorridos formam a estrutura do Plano e permitem o acompanhamento objetivo de sua execução, além disso fornecem subsídios para a apreensão de concepções e perspectivas de qualidade na/da educação. Nessa direção, com a intenção de fornecermos uma vista panorâmica das metas estruturantes do PNE no nível da educação básica, construímos o quadro a seguir, organizado a partir de 11 dimensões.

Quadro 7 – As dimensões estruturantes das metas da educação básica no PNE (2014-2024)

PNE (2014-2024)		
Dimensões	Metas/Temas	Estratégias
Educação Infantil	1 – Educação Infantil	17
Ensino Fundamental	2 - Ensino Fundamental	13
	5 – Alfabetização das crianças	07
Ensino Médio	3 - Ensino Médio	14
Educação Especial	4 – Educação Especial	19
Educação em Tempo Integral	6 – Educação em Tempo Integral	09
Qualidade da educação básica	7 – Qualidade da educação básica/IDEB	36
	8 – Escolaridade média da população de 18 a 29 anos	06

Educação de Jovens e Adultos	9 - Alfabetização da população com 15 anos ou mais / Erradicação do analfabetismo absoluto	12
	10 – EJA nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional	11
Educação profissional técnica de nível médio	11 – Educação profissional técnica de nível médio	14
Magistério e profissionais da educação básica	15 - Formação dos profissionais da educação	13
	16 – Formação continuada/pós-graduação para professores/formação continuada para todos os profissionais da educação	06
	17 – Valorização/rendimentos	04
	18 – Planos de Carreira/Piso salarial	08
Gestão Democrática	19 – Implementação da G.D no prazo de 2 anos	08
Financiamento	20 – Investimento público em educação	12
	Total:	209

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base no quadro denominado *As dimensões estruturantes das metas da educação básica no PNE (2014-2024)* fica evidenciado pelo menos três aspectos em torno das metas do Plano: em primeiro lugar apreendemos 11 dimensões que sintetizam e agrupam as metas correlacionadas; em segundo lugar, são anunciados o número da meta e o tema que ela trata – no total são 17 metas que tratam da educação básica e, por consequência, as outras 3 tratam da educação superior (nº 12; 13 e 14). E, por último, o total do número de estratégias que cada meta contempla no seu bojo, ao todo o PNE possui 209 estratégias²⁸ que tratam da educação básica.

Esse volumoso número de metas e estratégias destinadas ao nível da educação básica permeia todas as suas etapas e modalidades. As estratégias abordam temas específicos e, na visão de Dourado (2016, p.26), “as estratégias nem sempre estão compatíveis com as metas a que se vinculam”. Contudo, o PNE “apresenta metas ousadas e de grande importância, sobretudo no que se refere à ampliação das oportunidades educacionais (Metas 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 12 e 14)” (DOURADO, 2016, p.27). Portanto, o estudo do PNE (2014-2024) mostra-se de grande importância para o campo de políticas públicas educacionais no Brasil.

Considerando os limites dos objetivos propostos nesta pesquisa, optamos por fazer algumas aproximações entre o PNE e o debate da qualidade na/da educação, tomando por referência a meta 7, no sentido de apreendermos aspectos ou indicadores de qualidade que se fizerem presentes. Lembramos que no próximo tópico, cuja temática é o monitoramento e

²⁸ Ressaltamos que a descrição completa das metas e estratégias podem ser consultadas por meio do link: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso em: 28 out. 2020.

avaliação do cumprimento das metas do PNE, faremos uma análise mais criteriosa de cada uma das metas e, conseqüentemente, de suas estratégias no contexto da educação básica.

A palavra qualidade aparece 38 vezes na lei 13.005/2014 e isso indica que de fato é algo almejado no PNE. Apesar disso, essa palavra não pode ser associada automaticamente a essa ou àquela concepção ou perspectiva de qualidade. Para tanto, é necessário capturar as suas intencionalidades e depois verificar o que de fato ela expressa. Antes, porém, devemos lembrar que é importante para o pesquisador de políticas públicas ter clareza que a definição de uma concepção de qualidade na/da educação remete à filiação de uma determinada concepção de educação que ele defende, nesse sentido:

De um lado, constata-se a concepção neoliberal, que entende a educação como formação para o mercado de trabalho, de caráter economicista, privatista, individualista e utilitarista. De outro, a concepção que a defende enquanto prática social, formadora de sujeitos autônomos, críticos e emancipados, priorizando a cidadania e a humanização, a qual se dá em um processo construtivo e contínuo. (DINIZ, 2020, p.319-320).

Nesse contexto dual nos posicionamos no sentido da segunda concepção de educação por acreditar que a educação deva ser observada a partir da sua função social, na perspectiva de humanizadora e transformadora da realidade, que para a classe trabalhadora apresenta-se bem desigual e desafiadora.

O tema da qualidade é indicado no inciso IV art. 2º da Lei 13.005/2014 como uma das bases em que o PNE (2014-2024) foi construído. Nesse sentido, a melhoria da qualidade na/da educação pode ser entendida como um parâmetro na busca pelo cumprimento das metas do plano. Em outras palavras, o tema da qualidade “pode ser entendido como o eixo de sustentação pelo qual será possível ter um parâmetro de busca em direção ao alcance das Metas estabelecidas, no processo a ser implementado pelos sujeitos sociais e educacionais” (ARANDA; LIMA, 2014, p.298).

O tema da qualidade aparece de forma explícita nas metas de 1 a 4; 7; 11 e 20 que tratam da educação básica. No contexto da dimensão da Educação Infantil, a questão da qualidade vincula-se à três estratégias: 1.1 define-se que a expansão das redes públicas de educação infantil estará fundamentada segundo padrão nacional de qualidade; 1.6 e 1.13 fazem referência aos parâmetros nacionais de qualidade. Na 1.6 os parâmetros nacionais de qualidade deverão servir de base para a avaliação da educação infantil que deverá ocorrer a cada 2 anos a partir de 2016 e na 1.13 menciona a preservação das especificidades da educação infantil nas redes

escolares e visa a articulação com o ingresso do estudante no primeiro ano do Ensino Fundamental.

Nas dimensões do Ensino Fundamental e Médio, as estratégias 2.11 e 3.12 ressaltam que deverá ser garantida a qualidade das formas alternativas de oferta do ensino para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante. A estratégia 4.14 que trata da educação especial refere-se à definição de indicadores de qualidade e política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a estudantes com deficiência, “transtornos globais do desenvolvimento”²⁹ e altas habilidades ou superdotação.

No contexto da dimensão da modalidade da educação profissional técnica de nível médio, o caput da meta 11 objetiva triplicar as matrículas e expandir o segmento em 50%, assegurando a qualidade. A ampliação das vagas, conforme a estratégia 11.3, se dará por meio da Educação a Distância (EaD).

A respeito da dimensão do financiamento, a discussão da qualidade é destacada nas estratégias 20.1; 20.6; 20.7 e 20.11, respectivamente: a) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica; b) até 2016 será implantado o CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ; c) implementar o CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação Básica e d) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, a Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica. O objetivo de investimento a ser alcançado no término de vigência do PNE é, no mínimo, 10% do PIB.

A meta 7 trata de modo específico e de maneira mais completa à questão da qualidade na/da educação básica. As estratégias da meta 7 remetem a determinados aspectos identificados com as demais dimensões e metas presentes do documento, conforme a categorização do quadro. No caput almeja-se fomentar a qualidade de toda a educação básica e promover a melhoria dos resultados do Ideb, para tanto foi estipulada uma nota até 2021: 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 para os anos finais e 5,2 para o ensino médio.

²⁹ O termo transtorno global do desenvolvimento (TGD) foi recentemente substituído por transtorno do espectro do autismo (TEA) na coleta de dados do Censo Escolar, em consonância com as alterações nas normativas legais nacionais (Lei nº 12764/2012 - Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo) e internacionais (DSM 5 - O Manual de Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais 5.ª edição) e o CID - 11 Classificação Internacional de Doenças.

A estratégia 7.4 busca induzir um processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica de modo a fortalecer o planejamento estratégico, a formação de profissionais e a gestão democrática e, por fim, a melhoria contínua da qualidade educacional. A nosso ver, o planejamento participativo mostra-se mais coerente com a perspectiva da gestão democrática, compreendendo que o planejamento estratégico está vinculado à gestão empresarial.

A estratégia 7.5 faz menção à execução do PAR no cumprimento das metas de qualidade definidas para a educação básica. É mediante a elaboração do PAR que o governo federal concede apoio técnico e financeiro aos entes federados nas áreas da gestão educacional, formação de professores e profissionais de serviços e apoios escolares, recursos pedagógicos e infraestrutura física da rede escolar. Essas áreas, de certa maneira, aparecem nas estratégias 2.4; 5.1; 5.4 e 5.6 que tratam do Ensino fundamental; na estratégia 3.1 que se refere ao Ensino Médio e na meta 20.7, que trata do financiamento, em especial da implementação do Custo Aluno Qualidade - CAQ.

A meta 7.6 é complementar à meta 7.5, pois ela associa a prestação de assistência técnica e financeira à fixação de metas intermediárias, priorizando os sistemas e redes com Ideb abaixo da média do país. A estratégia 7.7 volta-se para a questão do aprimoramento da avaliação da qualidade dos ensinos fundamental e médio. Enquanto a estratégia 5.2 (ensino fundamental), objetiva instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos, ao passo que a estratégia 7.7 visa aprimorá-los.

As estratégias 3.6 (Ensino Médio) e 7.7 possuem uma aproximação na medida em que ambas objetivam a universalização do Enem em articulação com o Saeb como instrumento de avaliação da qualidade do ensino médio. A novidade trazida pela estratégia 7.7 é a incorporação do ensino de ciências nos exames. A questão da avaliação também aparece na dimensão da educação profissional técnica de nível médio.

As estratégias 7.8 e 4.14 são complementares: a estratégia 7.8 objetiva o desenvolvimento de indicadores específicos de avaliação da qualidade na educação especial, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos, e a estratégia 4.14 estabelece que isso precisa ser definido até o segundo ano de vigência do PNE, além disso esta última especifica que os indicadores de qualidade e a política de avaliação se aplica às instituições públicas e privadas que atendam estudantes do ensino público da educação especial.

Nas estratégias 7.9 e 7.10 aparecem respectivamente a questão de promover políticas para alcançar as Metas do Ideb e diminuir as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios e, também, o estabelecimento, acompanhamento e a divulgação dos resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da

educação básica e do Ideb a cada dois anos. Além disso, a estratégia 7.11 trata do objetivo de melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações do Pisa.

A questão do transporte é abordada na estratégia 7.13, no sentido que ele deve ser gratuito aos estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória (4 a 17 anos), para tanto prevê que as frotas de veículos devem ser renovadas e padronizadas, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro. A temática do transporte aparece no contexto do financiamento da estratégia 20.7.

A estratégia 7.21 ressalta que até 2016 a União, por meio da cooperação dos entes federados, estabelecerá os parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica a serem utilizados como referência para a infraestrutura das escolas e recursos pedagógicos, bem como a adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino. A definição de parâmetros mínimos de qualidade permeia todas as etapas da educação básica.

A meta 7.29 e 7.30 objetivam a articulação da área da educação com as outras áreas de apoio às famílias, como saúde e esportes, dentre outras, visando a melhoria da qualidade na/da educação. A meta 7.29 está correlacionada com as metas: a) Educação Infantil: 1.9, 1.12 e 1.14; b) Ensino Fundamental: 2.4 e 2.5; c) Ensino médio 3.8 e 3.9; d) Educação especial: 4.5, 4.9 e 4.12. Na meta 7.31 fica evidenciada a preocupação com a necessidade de ações efetivas para cuidar da saúde dos profissionais da educação.

A estratégia 7.35 trata da oferta da educação básica que precisa ser regulada pelo governo a fim de garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação. Essa estratégia relaciona-se à 7.28, no sentido que o plano visa a mobilização das famílias e da sociedade civil para responsabilizá-los pela educação e também para ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais. Como consequência, temos a expansão das matrículas em instituições de ensino de natureza privada, mas que recebem dinheiro público, como por exemplo, as OSCs.

No tocante à estratégia 7.36, que objetiva “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” (BRASIL, 2014b, p.9), “há o temor de que essa estratégia seja interpretada como forma de criar condições para repasses ou fatores que interfiram na remuneração dos docentes, como bonificações para professores dependentes do desempenho dos alunos no Ideb” (BRASIL, 2014a, p.22-23). Essa estratégia se relaciona a muitas outras, como a 7.10 que trata da questão da divulgação dos resultados do Ideb a cada dois anos, além

da relação com as estratégias 3.6 e 5.2. A estratégia 20.7 refere-se à qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública.

Pelo exposto, apreendemos que o PNE (2014-2024) é notoriamente marcado pela diretriz da melhoria da qualidade na/da educação. A investigação da meta 7 demonstrou ser central e, portanto, indispensável para o estudo do PNE (2014-2024). Desse modo, ela é norteadora para a compreensão do documento. Como resultado desse processo, identificamos indicadores de qualidade de caráter quantitativo e qualitativo e de natureza intra e extraescolares.

No tocante à identificação de concepções e perspectivas de qualidade na/da educação no PNE, na primeira parte da etapa de sua formulação, no âmbito da Conae 2010, foi notoriamente marcado por características que remetiam à qualidade social da educação. Contudo, na escrita da lei 13.005/2014 aparecem indicadores identificados com a concepção gerencial de qualidade.

Nesse sentido, no que diz respeito à concepção e perspectiva de qualidade que prevalecerá na materialização das metas do PNE, isso dependerá dos rumos que as políticas públicas educacionais tomarão até o prazo final de vigência do PNE, a partir da ação ou omissão dos governantes e da sociedade em geral, a respeito de sua implementação. É necessário reivindicar que a melhoria da educação ocorra sob a perspectiva da qualidade socialmente referenciada.

Após publicada a lei 13.005/2014 tem-se a obrigatoriedade a sua implementação. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), basicamente há dois modelos de implementação de políticas públicas: *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima)³⁰. De acordo com Martins (2013), esta etapa é bastante dinâmica e tem uma importância enorme na materialização de uma determinada política pública – no caso o PNE.

Nesse sentido, precisamos ter clareza que as metas e os objetivos do PNE não se realizarão como um toque de magia. Portanto, necessitamos de um vigilante e constante processo de monitoramento e avaliação pela sociedade. A questão do monitoramento e da avaliação contínua do PNE está prevista no art. 5º da lei 13.005/2014.

Para a viabilização da etapa de acompanhamento, monitoramento e avaliação, compreendemos que deva ocorrer com um maior controle social. O controle social no PNE (2014-2014) aparece atrelada às práticas da gestão democrática (meta 19) e à questão do financiamento (meta 20) com o intuito de promover a melhoria da qualidade na/da educação

³⁰ Existem outras teorias, chamadas de teorias de implementação de terceira via, como a teoria dos jogos e a teoria do agente principal (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

(meta 7). Para tanto, é necessário transparência dos órgãos do governo na publicação dos dados e informações, assim como estudos e pesquisas desenvolvidos por entidades e instituições civis ou outros pesquisadores, que forneçam informações úteis.

Por fim, destinamos o último tópico desta seção para o monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024), com vistas a capturar dados e informações da materialização das metas e estratégias presentes nele e na sequência analisá-los sob a ótica da qualidade na/da educação.

4.4 Monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024) e a qualidade na/da educação

Os dados e informações a respeito do monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024) podem ser apreendidos por meio de documentos contendo relatórios elaborados por órgãos governamentais ou entidades e institutos civis. Além disso, na literatura educacional existem importantes trabalhos que realizaram análises detalhadas das metas e estratégias do PNE. Para subsidiar as nossas reflexões e sustentar as nossas análises nesta pesquisa sobre o PNE, nos apoiamos nos trabalhos de Saviani (2014, 2020), Dourado (2016), Oliveira (Gouveia e Araújo (2018) e Dourado (2020). Desse modo, monitorar e avaliar se as metas do PNE (2014-2024) têm sido cumpridas e aferir a qualidade das políticas por meio das quais elas são materializadas são ações necessárias para a garantia do direito à educação de qualidade social.

De acordo com o art. 5º da Lei 13.005/2014, o monitoramento e a avaliação das metas do PNE deveriam ser realizados pelas seguintes instâncias: Ministério da Educação (MEC); Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; CNE e pelo FNE. (BRASIL, 2014b). Segundo Abranches, Coutinho e Azevedo (2020, p.361) “os conselhos de acompanhamento e de controle social são instituições fundamentais para o fortalecimento da democracia no âmbito do financiamento e uma garantia de maior conhecimento dos investimentos dos recursos destinados à educação.

As atribuições dessas instâncias contemplam a divulgação dos resultados na internet, análise e proposição de políticas para garantir o cumprimento das metas e a revisão do percentual de investimento público em educação. O § 2º do art. 5º objetiva que a cada dois anos de vigência do plano o Inep deverá publicar estudos sobre o cumprimento das metas.

Além disso, o § 3º do mesmo artigo ressalta que “a meta progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PNE e poderá ser ampliada por meio de lei para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas” (BRASIL, 2014b, p.1). O trecho em destaque refere-se à meta 20 que trata especificamente de investimento em educação pública.

Em cumprimento ao § 5º do art. 7º da Lei nº 13.005/2014, foi publicada a Portaria nº 1.716, de 3 de outubro de 2019³¹, que instituiu a Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O objetivo dessa Portaria consiste em contribuir para o alcance das metas, a implantação das estratégias e o fortalecimento do regime de colaboração por meio de mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino (BRASIL, 2019).

A fim de alcançar esses objetivos, foram definidos dezesseis membros para compor a Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios: seis representantes do Ministério da Educação – MEC; cinco representantes dos Estados e do Distrito Federal, indicados pelo Consed e cinco representantes dos Municípios, indicados pela Undime.

Além da Instância Permanente, outros atores institucionais e sociais que, inclusive participaram da etapa de elaboração do PNE (2014-2024), também monitoram e avaliam, a saber: o Inep; o Portal do Ministério da Educação – MEC³²; a Campanha Nacional pelo Direito à Educação³³; o *site* De Olho nos Planos³⁴; a plataforma digital Observatório do PNE, coordenado pelo Movimento Todos Pela Educação³⁵.

Essas instituições publicam periodicamente notícias, estudos e documentos variados sobre a temática. O Inep publiciza Relatórios de Monitoramento bienais, de estudos e pesquisas da Série PNE em Movimento e do Painel de Indicadores para subsidiar o monitoramento do PNE³⁶. O Inep tem cumprido, até o presente momento, os prazos na medida em que publicou relatórios detalhados do monitoramento das metas do PNE nos anos de 2016, 2018 e 2020. Relatórios de grande importância para a consecução da nossa pesquisa.

Nessa direção, a Campanha realiza encontros, debates e publica materiais com foco na garantia do direito à educação. O Portal do MEC busca apoiar e orientar os entes federados na realização do planejamento e execução das ações dos Planos de educação. O De Olhos nos

³¹ A Portaria nº 1.716, de 3 de outubro de 2019 revogou a Portaria nº 619, de 24 de junho de 2015, e, também, as suas alterações promovidas pela Portaria nº 1.547, de 28 de dezembro de 2016, e pela Portaria nº 50, de 23 de janeiro de 2017.

³² Disponível no endereço eletrônico: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 04 nov. 2020.

³³ Disponível no endereço eletrônico: <https://campanha.org.br/>. Acesso em: 04 nov. 2020.

³⁴ A De olho nos Planos é composta pelas seguintes instituições: Ação Educativa, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Associação Nacional de Política e Administração Educacional (ANPAE), com apoio da UNICEF. Disponível no endereço eletrônico: <https://www.deolhonosplanos.org.br/>. Acesso em: 04 nov. 2020.

³⁵ O Observatório do PNE é coordenado pelo TPE, possui 28 parceiros e é mantido pelas Fundações Itaú Social, Leman, Roberto Marinho, Telefônica Vivo e pelo Instituto Unibanco. Disponível em: www.observatoriodopne.org.br. Acesso em: 03 nov. 2020.

³⁶ Disponível no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/inep/pt-br>. Acesso em: 04 nov. 2020.

Planos, dentre outras ações, publica estudos e materiais de referência para as escolas e redes de ensino. Por fim, o Observatório do PNE monitora as metas e estratégias do PNE (2014-2024) e divulga estudos e análises sobre políticas educacionais.

Por meio do art. 6º da Lei 13.005/2014, atribui-se ao FNE as responsabilidades de: 1) articular e coordenar a realização de pelo menos 2 Conferências Nacionais até 2024 2) acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas e 3) promover a articulação das Conaes com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem (BRASIL, 2014b).

Decorridos cinco meses da promulgação da Lei 13.005/2014 que instituiu o PNE (2014-2024), ocorreu a Conae 2014³⁷, com o objetivo de acompanhar e avaliar o PNE na articulação do SNE e no desenvolvimento das políticas públicas educacionais, bem como articular os “correspondentes planos decenais dos estados, Distrito Federal e municípios” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p.12).

O tema da Conae 2014 foi *O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração*. O propósito da Conae 2014 foi “contribuir com a política nacional de educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p.08). De acordo com o Documento Final da Conae 2014:

Precedeu à etapa nacional da Conae 2014 a realização de Conferências Preparatórias e Livres (digitais e/ou presenciais), iniciadas em novembro de 2012, a realização das Conferências Municipais e Intermunicipais realizadas no primeiro semestre de 2013 e, as Conferências Estaduais e Distrital de Educação realizadas no segundo semestre de 2013. Esse processo de mobilização garantiu a participação de aproximadamente 3,6 milhões pessoas propondo rumos para a educação nacional. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p.08).

A estratégia de articulação e mobilização da participação social é semelhante à que ocorreu na Conae 2010, no instante em que se iniciava o processo de formulação do PNE. Nas Conaes (2010 e 2014), nos parece imperativo a tentativa do governo federal de estimular a participação da sociedade civil, objetivando o fortalecimento do regime de colaboração e a responsabilização de todos pela melhoria da qualidade na/da educação. Os autores Abranches, Coutinho e Azevedo (2020, p.358) concordam com essa afirmação ao ressaltarem que as

³⁷ A Portaria n.º 1.410, de 03 de dezembro de 2012 convocou a II CONAE para ser realizada em: 2014. Disponível em <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/portaria1410lancamentoonae2014.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2020.

Conaes (2010 e 2014) tornaram-se “referenciais de mobilização, participação e representação da sociedade”.

O debate da qualidade na/da educação aparece mais fortemente no Eixo IV – Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem. A perspectiva de qualidade na/da educação no documento é evidenciada na citação abaixo:

A “educação de qualidade” é aquela que contribui com a formação dos estudantes nos aspectos humanos, sociais, culturais, filosóficos, científicos, históricos, antropológicos, afetivos, econômicos, ambientais e políticos, para o desempenho de seu papel de cidadão no mundo, tornando-se, assim, uma qualidade referenciada no social. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p. 64).

Concordamos com essa concepção de qualidade na/da educação na medida em que ela se distânciava daquela qualidade utilitarista que enxerga que “a educação de qualidade se resume ao provimento de padrões aceitáveis de aprendizagem para inserir o indivíduo – como produtor-consumidor – na dinâmica do mercado” (FONSECA, 2009, p. 154).

Os documentos finais das Conaes (2010 e 2014) “trazem importantes deliberações sobre o tema, destacando a articulação entre qualidade, avaliação, CAQ e valorização dos profissionais da educação, a ser considerada na avaliação da qualidade da educação nacional” (DOURADO, 2016, p. 25). Os referidos documentos relacionam, por exemplo, a dimensão da avaliação, não como um instrumento de controle e competição, mas, sim, numa perspectiva formativa e articulada com indicadores de qualidade mais amplos. Sobre a importância das Conaes (2010 e 2014), Dourado (2016, p. 19) sinaliza que elas apresentaram “novas inflexões político-pedagógicas para o campo, contribuindo, desse modo, para a avaliação das políticas e para a discussão do novo PNE”.

Essa mudança de direção, apontada pelo autor no curso histórico das políticas educacionais, sofreu reverses após 2016, com o golpe de Estado que tirou da presidência Dilma Rousseff. Esse foi somente a primeira consequência da abertura da caixa de pandora, que também trouxe no seu bojo a EC nº 95/2016 que inviabilizou os investimentos em educação; além da reforma trabalhista. A respeito da EC nº 95/2016, compreendemos, assim como o autor, que ela “prejudica e secundariza substancialmente o cumprimento da Lei n. 13.005/2014, que trata do PNE em suas metas e estratégias” (SIQUEIRA, 2020, p. 62).

Em 2018³⁸, foi realizada a Conae 2018, cujo tema foi *A Consolidação do Sistema Nacional de Educação – SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica*. O documento está estruturado em quatro partes: a primeira traz a composição do FNE; a segunda trata do Regimento do FNE; a terceira contempla o Regimento da CONAE e, por fim, é propriamente o Documento Base. De acordo com o art. 2º do Regimento da Conferência, os objetivos da Conae 2018 foram o acompanhamento e avaliação dos impactos das deliberações da Conae 2014 e fazer as modificações necessárias e avaliar a implementação do PNE, dos planos estaduais, distrital e municipais o cumprimento das suas metas e estratégias (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2018).

O tema e os objetivos destacados anteriormente se estruturaram no Documento Referência a partir de um conjunto de oito eixos, por meio dos quais os assuntos foram debatidos nas conferências que antecederam a nacional e que contribuíram com a composição do Documento Final. Todos os eixos se iniciam com a relação entre Planos decenais e SNE, seguidos dos seus temas específicos. Esse fato parece indicar um discurso que visa evidenciar a busca pela construção e consolidação do SNE no Brasil.

De modo específico, o debate da qualidade na/da educação insere-se no contexto do eixo II, denominado de *Planos decenais e SNE: qualidade, avaliação e regulação das políticas educacionais*. No decorrer do Eixo II aparecem indicadores das dimensões intra e extraescolares, a discussão do CAQi e CAQ, bem como a noção de educação como direito, a questão da inclusão, dentre outros. Trata-se, portanto, de indicadores identificados com a concepção de qualidade social da educação.

Nessa esteira do processo de avaliação e monitoramento do PNE (2014-2024), é importantíssimo destacarmos um fato que está estritamente relacionado à Conae 2018 e que ocorreu no âmbito do FNE. Em 2017, o governo federal publicou no DOU de 27 de abril de 2017, o Decreto Executivo de 26 de abril de 2017 e, no dia seguinte, a Portaria nº 577 de 27 de abril de 2017, que trata, respectivamente, da Conae 2018 e da composição do FNE.

Esses atos do governo Michel Temer sofreram fortes reações de algumas entidades sob duas alegações principais: a primeira é que se desconstruiu o calendário da Conae de 2018 e a

³⁸ Em março de 2018, o Fórum Nacional de Educação publicou um documento com orientações básicas para subsidiar a organização das conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital. O documento está disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientacoes_para_conferencias.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.

segunda, é de que, conforme o §8º do art. 1º da Portaria MEC nº 577/2017, caberia ao MEC a nomeação dos membros, dentre aqueles indicados para composição do FNE.

Alguns meses depois, o MEC, a partir da Portaria nº 1.017 de 22 de agosto de 2017, publicada no DOU no dia 23 de agosto de 2017, designou os 34 membros representantes dos órgãos e entidades para compor o FNE. Além dessas questões, o “MEC ampliou fortemente a representação governamental e empresarial e reduziu drasticamente a participação da sociedade civil” (CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO, 2018a, p.06).

Em decorrência dessas intervenções antidemocráticas do governo federal, em 2017, um grupo de 20 entidades e movimentos sociais se retiraram do FNE e criaram o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE). De acordo com o art. 1º § 1º do Regimento do FNPE:

O FNPE é um espaço de resistência e luta pela democracia, em seu mais amplo sentido, e pelos direitos sociais, o que inclui a luta pela educação pública, gratuita, democrática, laica, inclusiva e de qualidade social, com gestão pública, desde a educação infantil até a pós-graduação [...] (CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO, 2021, p.5).

Além do que foi descrito na citação, compreende-se que o FNPE busca manter um diálogo permanente com os Fóruns municipais, estaduais e distrital. Nesse contexto, o FNPE criou a Conferência Nacional Popular de Educação (Conape 2018), no sentido de organizar e manter a mobilização em torno do PNE para realizar o monitoramento das metas e da análise crítica das medidas que tem inviabilizado a efetivação do Plano³⁹.

Em 2018, o FNPE encaminhou para os fóruns municipais, estaduais e distrital o Documento Referência da CONAPE 2018, que previa a realização de Conferências municipais e/ou intermunicipais até outubro de 2017; Conferências estaduais até março de 2018 e a Conape nos dias 26, 27 e 28 de abril de 2018. O tema central, aprovado pelo FNE em março de 2016, foi mantido pelo FNPE e denominado de *A Consolidação do SNE e o PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica*. O Documento foi organizado em oito eixos temáticos:

I - O PNE na articulação do SNE: instituição, democratização, cooperação federativa, regime de colaboração, avaliação e regulação da educação; II - Planos decenais e SNE: qualidade, avaliação e regulação das políticas educacionais; III - Planos decenais, SNE e gestão democrática: participação popular e controle social; IV - Planos decenais, SNE e democratização da educação: acesso, permanência e gestão; V - Planos decenais, SNE, educação

³⁹ Disponível em: https://cnte.org.br/images/stories/2017/convocatoria_adexao_a_conape_2018f.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

e diversidade: democratização, direitos humanos, justiça social e inclusão; VI - Planos decenais, SNE e políticas intersetoriais de desenvolvimento e educação: cultura, ciência, trabalho, meio ambiente, saúde, tecnologia e inovação; VII - Planos decenais, SNE e valorização dos profissionais da educação: formação, carreira, remuneração e condições de trabalho e saúde; VIII - Planos decenais, SNE e financiamento da educação: gestão, transparência e controle social. (CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO, 2018b, p.17-18).

O Documento Final da Conape 2018 foi aprovado em plenária final pelos 2.444 participantes e, por meio dele, foi encaminhado um *Plano de lutas* com 14 reivindicações, que em suma são: a) revogação da Portaria e do Decreto que tiram do FNE; b) SNE com regulamentação da Educação privada; c) garantia da qualidade social da Educação; d) contra a padronização do currículo e o modelo de gestão empresarial; e) políticas de acesso, permanência e gestão; f) avaliação da qualidade para além das proficiências em testes padronizados; g) gestão democrática; h) educação pública democrática, universal, laica, inclusiva, gratuita, de qualidade social e contra todas as formas de discriminação; i) contra o movimento ‘Escola Sem Partido’ e as ‘leis da mordaca’; j) constituição de uma Política de EaD e de cursos com qualidade; k) valorização dos profissionais da educação; l) cumprimento da Lei do Piso Nacional Salarial e a garantia de Planos de Carreira; m) financiamento; n) investimento público exclusivamente para o ensino público (CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO, 2018a).

Essas reivindicações evidenciam a concepção de qualidade social da educação defendida por muitos autores em contraposição à concepção gerencial de qualidade. Na perspectiva do FNPE, as conferências foram bem-sucedidas ao promover a mobilização social na luta contra os retrocessos nas políticas sociais e educacionais. O FNPE deu continuidade a esse movimento de mobilização social por meio da Conape 2022.

O FNPE, vem promovendo a Conape 2022 em todo o país e tem por tema central *Reconstruir o País: a retomada do Estado democrático de direito e a defesa da educação pública e popular, com gestão pública, gratuita, democrática, laica, inclusiva e de qualidade social para todos/as/es* com o lema *Educação pública e popular se constrói com democracia e participação social: nenhum direito a menos e em defesa do legado de Paulo Freire*.

A temática da Conape 2022 demonstra o descaso com a educação nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, como a perda de direitos que caracterizou esse período, o crescimento da privatização educacional etc.

Para mobilizar a sociedade, a Conape 2022 definiu que ela será realizada de abril de 2021 a junho 2022 a partir das seguintes etapas: a) Conferências Livres e Temáticas; b)

Conferências municipais, intermunicipais/territoriais/regionais; c) Conferências Estaduais e Distrital; d) Conferência nacional. O Documento Referência foi estruturado em seis eixos que buscam dar sustentação às discussões. As conferências municipais, intermunicipais, regionais, assim como as conferências estaduais e distrital ocorreram de forma virtual no ano de 2021 por conta da Pandemia da Covid-19. E, por fim, a etapa nacional está prevista para ocorrer no período de 09 a 12 de junho de 2022.

Portanto, ações como das entidades e movimentos sociais que compõem o FNPE são fundamentais, em primeiro lugar, para denunciar e resistir às ações governamentais antidemocráticas e autoritárias que foram propagadas no governo de Michel Temer e continuam no atual, e, em segundo, para que seja garantida a participação popular no processo de monitoramento e avaliação do PNE 2014-2024.

Para concluirmos esta subseção traremos alguns dados coletados pelo Inep e materializados no documento *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2020*. Nesse ínterim, destacamos que o monitoramento do PNE ocorre em ciclos que abrangem o período de dois anos. O primeiro refere-se ao biênio 2014-2016; o segundo ciclo 2016-2018 e o antepenúltimo ciclo foi de 2018-2020. Nesse contexto, fizemos opção por trazer os dados do ciclo mais atual.

O Inep estabeleceu 57 indicadores para monitorar as 20 metas do PNE. Destes, “42 indicadores têm nível de alcance maior do que 50%, 26 indicadores têm nível maior do que 80% e 6 indicadores já chegaram à meta estabelecida. O nível médio de alcance está em 75%” (INEP, 2020, p.17). Apesar desses resultados, ainda está bem aquém daquilo que almejamos como sendo uma educação de qualidade socialmente referenciada. Em linhas gerais, a nosso ver, o Relatório do 3º Ciclo revela um cenário de muitas desigualdades no acesso e permanência dos estudantes nas escolas. A desigualdade é inerente ao capitalismo. Na ótica marxista, a luta de classes é o caminho para se combater a desigualdade.

Com relação à Meta 1, temos dois indicadores: o primeiro se refere ao 0 a 3 anos: as análises do relatório sinalizam que a cobertura de atendimento foi de 35,7% das crianças nessa faixa etária e prevê, até o ano de 2024, a cobertura de atendimento dessa faixa etária deve ficar 5 p.p abaixo dos 50% previstos e o atendimento é marcado por desigualdades regionais – a cobertura na região Norte é de 19,2% e na região Sudeste é de 42,5%.

O segundo indicador dessa meta se refere à pré-escola, sendo que em 2018 a cobertura de 0 a 4 anos chegou a 94%, e se for mantido esse ritmo a meta deve ser alcançada até 2024. Há uma clara tendência de redução das desigualdades de acesso nessa faixa etária, com destaque

para a região Nordeste, com 96,3% de cobertura em 2018, é a que apresenta o maior índice dentre todas as cinco regiões.

Analisando a meta 1, revela-se um avanço no atendimento, marcada pela lógica mercadológica e de maneira extremamente desigual, além disso, se, por um lado, o atendimento dos estudantes de 4 a 5 está quase universalizado, por outro lado, no que se refere ao 0 a 3 anos há muitos estudantes na lista de espera por vagas nessa faixa etária, por outro lado, ocorreu um aumento de turmas significativo na rede privada.

Sobre a meta 2, a cobertura no ensino fundamental para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos alcançou 98,2% em 2019, ou seja, praticamente foi universalizada. Contudo, o maior desafio é a conclusão do ensino fundamental na idade recomendada, pois para 2024 o índice é de 95%, mas somente 78% dos adolescentes aos 16 anos o concluíram. No ritmo atual, essa meta não será alcançada. Além disso, as desigualdades regionais e sociais, nesse indicador, ainda são expressivas.

Na meta 2, o balanço feito é que melhorou o acesso ao ensino, contudo há muitos problemas com as desigualdades regionais e com a questão da distorção idade-ano. O cumprimento da meta de 95% dos jovens em idade de 16 anos concluindo o Ensino Fundamental, estabelecida para 2024, exigirá mudanças estruturais na organização do ensino.

Com relação à meta 3, destaca-se que: o acesso escolar dos jovens de 15 a 17 anos à educação não foi universalizado; em 2019 eram 92,9% desses jovens frequentando a escola; não houve redução expressiva das desigualdades regionais e sociais; cerca de 1,9 milhão de jovens de 15 a 17 anos estavam em distorção idade-ano, isso indica reprovação no ensino fundamental. Os dados em torno da meta 3 apontam para a desigualdade de acesso entre a população branca, parda e negra. No que se refere à reforma do Ensino Médio, por meio da Lei 13.415/17, ela compromete pelo menos duas estratégias:

A que se refere à organização curricular (3.1) ao fragmentar o currículo do Ensino Médio em cinco itinerários formativos; e compromete ainda a Estratégia 3.7 ao fomentar a concomitância entre Ensino Médio e Educação Profissional, em detrimento da ampliação da oferta gratuita do Ensino Médio Integrado. (SILVA, 2018, p. 17).

O Relatório mostra que a respeito da meta 4, dentre os estudantes público da educação especial que frequentavam a escola, em 2019 93% estavam frequentando as classes comuns da educação básica, e no período de 2013 a 2019 isso representou um aumento de 7,4 p.p. Além disso, “a ausência de dados demográficos para essa população na Pesquisa Nacional por

Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c) não permite saber a cobertura escolar dessa população fora dos anos do Censo Demográfico” (INEP, 2020, p.13).

Com relação à meta da alfabetização, os resultados obtidos por meio da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) revelam níveis baixos de leitura dos estudantes de 3º ano, cerca de 2/3 deles se encontravam no nível 2 e 3 e 22% se encontravam no nível 1. Essa meta 5 é fortemente marcada pelas desigualdades regionais, por exemplo, a região Norte e Nordeste 30% estavam no nível 1 em leitura em 2016.

Com relação à meta 5, destaca-se que para melhorar os resultados sobre a alfabetização no Brasil, implica em pensar em um conceito mais amplo de alfabetização, que pressupõe a aquisição “do sistema de escrita vinculado aos usos sociais dos textos e a oportunidades de imersão na cultura escrita que possibilitem aos estudantes usufruírem dos bens simbólicos e, de fato, criarem disposições para continuar a ler e escrever em diversas situações sociais de uso da escrita” (FRADE, 2018, p. 23).

A respeito da meta 6, o “Relatório mostra que no período de 2014 a 2019 o percentual de alunos em tempo integral segue uma trajetória declinante, chegando a 15% das matrículas em 2019” (INEP, 2020, p.14). Ressaltamos ainda que o maior percentual de estudantes e escolas de Educação em Tempo Integral (ETI), atualmente, está na educação infantil. O ensino fundamental apresentou queda no número de matriculados em ETI, por outro lado, o Ensino médio apresentou aumento. A rede federal é a que apresenta os melhores resultados nesta modalidade de ensino.

No tocante à meta 7, as metas para o ano de 2021 é: 6,0 para os anos iniciais do Ensino Fundamental; 5,5 para os anos finais do Ensino Fundamental; 5,2 para o Ensino Médio.

Os números mostram alguns avanços importantes, sobretudo nos anos iniciais do ensino fundamental, mas também algumas preocupações que precisarão ser discutidas no âmbito das escolas, com o indispensável apoio e colaboração dos níveis mais elevados de gestão dos municípios, dos estados e do Ministério da Educação, para que o desempenho dos estudantes brasileiros possa seguir uma trajetória de melhoria. Não é tarefa fácil e os desafios estão postos. (INEP, 2021b, p. 80).

Considerando os dados de 2019 do Ideb, temos o seguinte cenário:

Tabela 3 - Resultados e as metas do Ideb no Brasil em 2019 (Rede Total).

Etapa de ensino	Resultado 2019	Meta 2019
Ensino fundamental – anos iniciais	5,9	5,7
Ensino fundamental – anos finais	4,9	5,2
Ensino médio	4,2	5,0

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do INEP (2021b).

O Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental segue uma trajetória crescente no período de 2007 a 2019, poucas melhorias em relação aos anos finais do ensino fundamental e tendência de estagnação no ensino médio. Em 2019, o Ideb dos anos finais do EF foi 4,9, ficando abaixo da meta fixada (5,2). No Ensino médio a meta alcançada em 2019 foi de 4,2, ficando abaixo da meta estabelecida (5,0). Quando comparadas as escolas públicas estaduais e as privadas, nos anos iniciais do E.F a diferença é de 6,1 para 7,1; nos anos finais do E.F a diferença é de 4,7 para 6,4 e, por último, no ensino médio a diferença é de 3,9 para 6,0 (INEP, 2021b). Os números indicam uma grande discrepância entre as duas redes, sendo que as escolas privadas apresentam os melhores resultados em todas as etapas da educação básica. Segundo Dourado (2020), o Ideb fica aquém de uma perspectiva mais ampla de qualidade na/da educação.

Quanto à questão das avaliações, recorreremos à Saviani (2020), pois segundo o autor, “o modelo de avaliação assumido pelo MEC não decorreu de pesquisa sobre a situação educacional brasileira. Sua inspiração veio dos instrumentos internacionais focados na mensuração de resultados” (SAVIANI, 2020, p.4).

Nesse contexto, Freitas (2018b) ressalta na citação abaixo que duas estratégias importantes não estão sendo implementadas: “a estratégia 7.3 que incentiva a avaliação institucional multidimensional das escolas, e a 7.4 que visa induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica” (FREITAS, 2018b, p. 30). Libâneo (2018) relata que “a vinculação da avaliação do desempenho escolar exclusivamente a resultados nas provas de avaliação externas não considera o papel do aluno na aprendizagem e as condições suscitadoras da aprendizagem autônoma” (LIBÂNEO, 2018, p.68). Infelizmente, as políticas públicas tendem a reforçar o ideário neoliberal estabelecido na década de 1990 no Brasil.

O Relatório mostra que os indicadores da Meta 8 “apresentam ritmo relativamente lento de crescimento no período analisado, colocando o Brasil ainda em risco de manter o estoque da dívida educacional com essa população ao término da vigência do PNE” (INEP, 2020, p.15). A avaliação feita é de que além do ritmo lento, algumas estratégias são muito contraditórias.

Com relação à meta 9, para que haja a erradicação do analfabetismo adulto é necessário o crescimento de 6,6pp. até 2024, quanto ao analfabetismo funcional restam 5 p.p para atingir a meta. Em 2019, a taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade atingiu 14,1%, distante, portanto, 4,9 p.p. da meta estabelecida para 2024, que é de 9,2% (INEP, 2020). Machado (2018), ao avaliar essa meta, faz alguns apontamentos importantes, dentre os quais: a) à medida que os programas de alfabetização avançam, as matrículas do primeiro

segmento da EJA reduzem; b) reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional, primeiro tem que haver um acordo sobre o conceito de analfabetismo funcional.

No tocante à meta 10, em 2019 a integração da educação básica com a educação profissional não passou de 1,6%. “A retração do indicador ocorreu em todas as redes de ensino, no período de 2013 a 2019: privadas (-76,8%), municipais (-73,6%), estaduais (-21,3%) e federal (-17,4%)” (INEP, 2020, p.236). Por outro lado, a rede federal alcançou os melhores desempenhos à medida que ofertou 75,9% das matrículas da EJA integrada à educação profissional, em 2019. Nossa avaliação sobre a meta 10 evidenciou que são enormes os desafios para o cumprimento dessa meta exposta e que no período analisado houve queda no número de matrículas de EJA integrada à educação profissional.

Com relação às matrículas de educação profissional técnica de nível médio, relativas à meta 11, no período de 2003 a 2019 houve a expansão em 17%, alcançado 1,9 milhão de estudantes, mas está distante da meta, que é de 4,8 milhão. O protagonismo foi do setor público – a expansão atingiu 22,9%, em 2019.

De acordo com dados apurados entre 2003 a 2019, houve um aumento das matrículas na Educação Profissional Técnica de nível médio no âmbito da educação pública e uma diminuição no âmbito da educação privada, embora essa última tenha recebido maior investimento por meio das parcerias público-privadas. Nesse sentido, entendemos que deveria se destinar mais recursos para a educação pública, pois é por meio dela que as matrículas têm aumentado.

No contexto da meta 15, em 2019 notou-se o crescimento na proporção de docentes com formação superior adequada à área de conhecimento: 54,8% para educação infantil; 66,1% para os anos iniciais do ensino fundamental; 53,2% para os anos finais do ensino fundamental e 63,3% para o ensino médio. Para que esses percentuais continuem crescendo, compreendemos que para a instituição de uma política nacional de professores é necessária que haja uma articulação entre a formação inicial e formação continuada, voltada para realidade educacional e que traga maiores benefícios salariais e na carreira dos professores.

Com relação à meta 16, o Relatório mostra que 41% dos docentes são pós-graduados em programas *lato* ou *stricto sensu*. Em 2019, 37,9% dos docentes na educação básica tinham o nível de especialização, 2,8% mestrado e 0,6% doutorado. Quanto à formação continuada, a participação de professores em cursos de formação continuada, em 2019, foi de 38% (INEP, 2020). Com relação à formação inicial e continuada de professores, Dourado (2020, p.23) faz uma constatação fundamental para a discussão dessa meta, a saber:

No caso da formação de professores, a situação é ainda mais complexa, pois tanto a formação inicial quanto a formação continuada, expressas pelas Resoluções CNE/CP nº 02/2019 e nº 01/2020, foram submetidas à lógica da BNCC, tendo por eixo a retomada das concepções de habilidades e competências e do municiamento prático em detrimento à garantia de uma formação ampla e crítica. (DOURADO, 2020, p.23).

Sobre a meta 17, observou-se que a equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente aumentou, passando de 65,3%, em 2012, para 78,1%, em 2019 – a meta a ser atingida em 2020 é de 100%. Mas não há o que comemorar, pois ocorreu que houve o decréscimo do rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais, que correspondeu a uma perda real de 13,3% no período de 2012 a 2019 (INEP, 2020).

O debate em torno da desvalorização dos professores foi marcante na Conae 2010 e se faz presente em quatro metas do PNE (Metas 15, 16, 17 e 18). O rendimento dos profissionais do magistério é 22% inferior ao rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais assalariados, com o mesmo nível de escolaridade. Dourado (2020) ressalta que essa situação foi intensificada no atual cenário da pandemia.

Com relação à meta 18, constatou-se que o piso salarial da carreira do magistério público não foi implementado em oito unidades da Federação. Em 2018, apenas 39% dos municípios tinham planos de carreira para os profissionais da educação não docentes e cerca de 74% dos municípios cumprem o piso salarial (INEP, 2020). Os dados revelam que 26% dos municípios não cumprem o piso salarial e bem menos da metade dos municípios brasileiros apresentam planos de carreira para seus servidores, além desse número estar distante da meta, é preciso entender em que medida eles são implantados de fato.

Quanto à meta 19, em menos de 7% das escolas públicas se percebe a adoção de dois critérios - processo seletivo qualificado e eleição com a participação da comunidade escolar - de forma simultânea para a escolha dos gestores (INEP, 2020). Nessa mesma meta necessita-se melhorar a infraestrutura dos Conselhos externos às escolas e a capacitação dos conselheiros. E, ainda, os grêmios estudantis, conselhos escolares e associações de pais e mestres estão presentes em cerca de 38% das escolas públicas brasileiras.

Assim como observado por Dourado (2020), também percebemos mudanças nos processos de organização e gestão das escolas, sobretudo quanto às parcerias público-privadas, nas concessões da gestão das instituições a organizações sociais e militarização da educação. Com relação a esse último aspecto, Mendonça (2020) esclarece que escolas públicas militarizadas são unidades escolares “cuja gestão foi entregue por opção de políticas

governamentais a uma corporação militar. Apesar de ser uma escola civil, adota os padrões das escolas militares” (MENDONÇA, 2020, p.71).

Sabemos que a gestão democrática é um dos pressupostos dos defensores da concepção de qualidade social da educação, contudo nos moldes em que foi alçada ao PNE, ela serve aos interesses da concepção gerencial de qualidade, pois traz aspectos de competitividade, meritocracia, responsabilização, eficiência e eficácia. Esse dilema expressa o conflito de interesses existentes na base de formulação do PNE. Essas questões tendem a ser resolvidas na prática cotidiana no enfrentamento dos desafios impostos, mas também pela via das mudanças que poderão advir do processo de (re)formulação do PNE para o próximo decênio.

E, a última meta, que trata do financiamento, o relatório indicou que houve estagnação e relativa queda dos gastos e isso vai na contramão do PNE, uma vez que a meta define a ampliação do investimento público em educação pública, atingindo 7% do PIB até 2019 e 10% do PIB até 2024. O cenário em torno dessa meta indica grande desafio para o atingimento das metas (INEP, 2020).

Com relação à importância da meta 20, concordamos com o trecho abaixo:

A Meta 20 traduz uma importante vitória ao prever a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir o equivalente de 10% do PIB ao final do decênio, além de avançar na proposição, para a educação básica, do CAQi e do CAQ, referenciados na garantia de padrões mínimos de qualidade e no reforço do papel da União na complementação de recursos aos demais entes federados. (DOURADO, 2020a, p.183).

Contudo, como ficou evidenciado no monitoramento dos dados, houve uma certa estagnação no cumprimento da meta 20, e foi apresentado dois entraves para isso ter ocorrido: o primeiro decorre da recessão econômica que perdura desde o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff e a segunda decorre da EC nº 95/2016, que congela os gastos primários da União por 20 anos.

Analisando o PNE (2014-2024) como um todo, na sequência delinearemos alguns apontamentos e conclusões apreendidas do movimento investigativo em torno do objeto de pesquisa sob a ótica do debate da qualidade na/da educação.

O PNE deveria se constituir como política de Estado e, portanto, ser o epicentro das políticas públicas no Brasil, pelo fato dele expressar “uma efetiva proposição de planejamento em educação pautado em pacto federativo e democrático” (DOURADO, 2020, p.11). E, ainda, a aprovação do PNE “foi a expressão da efetiva participação da sociedade civil e representa um avanço” (DOURADO, 2020a, p.182). Por outro lado, Luiz Fernandes Dourado em entrevista

concedida à Revista em Aberto, também apresentou os limites, contradições e ambiguidades do PNE:

Outros limites se interpõem envolvendo questões como diversidade, educação integral (embate entre concepções, universalização ou focalização/mecanismo compensatório) e concepções divergentes sobre qualidade e avaliação (registre-se o tensionamento entre a concepção de sistema nacional de avaliação da educação básica – visão ampla de sistema ao agregar indicadores de rendimento escolar via exames e censo, indicadores de avaliação institucional, infraestrutura, recursos pedagógicos e processos de gestão – e a visão restritiva presente na Meta 7 e suas estratégias, que ratificam o modelo de avaliação vigente ao fomentar a qualidade da educação, sobretudo por meio da melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, reafirmando a centralidade de uma avaliação standardizada via exames de larga escala e índices; e a tensão entre a concepção de gestão democrática e participativa, defendida pelos movimentos sociais e conferências, e uma visão de gestão democrática gerencial com seu corolário na meritocracia e no desempenho). (DOURADO, 2020a, p.182-183).

Analisando os aspectos destacados pelo autor, é perceptível algumas ambiguidades existentes no PNE, que contrapõem duas concepções de qualidade na/da educação localizadas em dois polos distintos. Essa ambiguidade é percebida nas dimensões da avaliação, indicadores de qualidade e gestão da educação, dentre outras que foram apreendidas por nós no exercício investigativo realizado nesta pesquisa.

Essa ambiguidade decorre de que no contexto da Conae 2010 – etapa inicial de formulação – localizamos, nos Documentos e no processo de debate, diversos indicadores que, conforme analisado anteriormente, remetem à concepção de qualidade social da educação e das perspectivas de qualidade socialmente referenciada, sociocultural, socioambiental e negociada. Por outro lado, a lei 13.005/2014 (PNE), ao mesmo tempo em que contempla indicadores da concepção de qualidade social da educação, ela também traz elementos que remetem à concepção gerencial de qualidade como, por exemplo: a mensuração da qualidade sob a ótica dos resultados e a destinação de recursos públicos para instituições privadas, dentre outros.

No que diz respeito à materialidade do PNE, os autores Ferreira, Moraes e Oliveira (2021) argumentam que:

[...] o Plano não se constituiu como epicentro da política de Estado, na medida em que os governos pós-*impeachment* vêm reduzindo drasticamente os recursos com as áreas sociais, dentre elas, a educação básica e superior, comprometendo a implementação do plano e o alcance de suas metas. (FERREIRA; MORAES; OLIVEIRA, 2021, p. 388)

Nessa mesma direção caminhou a avaliação de Oliveira, Gouveia e Araújo (2018), ao esclarecerem que o cumprimento das metas do PNE foi prejudicado pela aprovação da E. C n° 95/2016, que na prática representou um ataque ao compromisso do PNE com o direito à educação e causou perdas. No nosso entendimento, compreendemos que para o cumprimento das metas e estratégias do PNE é essencial que a EC n° 95/2016 seja revogada.

Destacamos que a primeira parte da formulação do PNE, que ocorreu no contexto da Conae 2010 e promoveu uma ampla mobilização social, foi salutar para a democracia e a participação social e diversos aspectos da concepção de qualidade social da educação e das perspectivas de qualidade socialmente referenciada, sociocultural, socioambiental e negociada foram impressas no Documento Final, embora sofreu ajustes no período de tramitação no Congresso Nacional.

Contudo, na etapa de implementação das metas e estratégias têm sido detectados alguns avanços, mas também muitos retrocessos em virtude das ações e omissões dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro em desfavor do cumprimento do PNE (2014-2024). Nesse sentido, tiramos algumas conclusões sobre o cumprimento de suas metas e estratégias e que serão compartilhadas nas linhas que se seguem.

Identificamos que o ritmo de implementação das metas é lento, resta pouco tempo para o encerramento do prazo de vigência do PNE e muitas metas ainda não foram cumpridas. Além disso, há muitos retrocessos no campo das políticas públicas educacionais, como: o golpe de 2016 contra a presidenta Dilma Rousseff, o engessamento dos investimentos em educação a partir da publicação da EC n° 95/2016, o desmonte do FNE, que representou um ataque à democracia e causou impactos na realização das Conaes, a Pandemia da Covid-19. Todos esses aspectos nos levam a concluir que o PNE (2014-2024) mereceria um maior reconhecimento quanto à sua importância como um preceito garantido na C.F/1988 e na LDB/1996.

As consequências disso para a melhoria da qualidade na/da educação são: a) o PNE não se constituiu como uma política de Estado como foi concebido junto à sociedade no âmbito da Conae 2010; b) políticas públicas educacionais fragmentadas; c) um regime de colaboração desarticulado; d) o SNE cada vez mais distante de ser constituído; e) concepção de qualidade na/da educação alinhada à ótica mercadológica e, conseqüentemente, cada vez mais distantes das necessidades sociais; f) a garantia do direito à educação de qualidade não se cumprindo.

Na visão dos pesquisadores da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020):

Infelizmente, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 não vem sendo cumprido. As metas estruturantes do Plano, com prazo até 2018, não foram

alcançadas. Este balanço revela dados preocupantes. Em cinco anos de vigência, apenas 4 das 20 metas foram parcialmente cumpridas e as outras 16 metas ainda estão longe de serem cumpridas. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2020, p.06).

Dados de 2020 indicam que cerca de 85% dos dispositivos das metas do PNE não deverão ser cumpridos até o prazo de 2024⁴⁰. As razões para o não cumprimento das metas e estratégias do PNE (2014-2024) têm sido atribuídas, em parte, aos efeitos deletérios da E.C nº 95/2016 na área educacional e a política de cortes promovidas atualmente pelo executivo federal (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2020).

As análises de Saviani (2020) reforçam as questões apontadas pelos pesquisadores da Campanha. Segundo o autor, após o golpe de 2016 o Brasil tem enfrentado retrocessos na sua política educacional, especialmente no cumprimento das metas e estratégias do PNE (2014-2024). O autor destaca primeiramente as metas já vencidas, a saber:

Meta 1 (Educação Infantil) – universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade; Meta 3 (Ensino Médio) – universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos de idade; Meta 18 – assegurar, no prazo de dois anos (portanto, até 2016), a existência de planos de carreira para os profissionais de todos os sistemas de ensino; Meta 19 – assegurar condições, no prazo de dois anos (portanto, também até 2016), para a efetivação da gestão democrática. (SAVIANI, 2020, p.6)

Saviani (2020) apresenta também as metas a vencer em 2024, são elas: a Meta 2 – universalizar o Ensino Fundamental de nove anos para toda a população de seis a 14 anos; a Meta 4 – universalizar, para a população de quatro a 17 anos com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação; a Meta 20 – ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB no quinto ano de vigência dessa Lei (2019) e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio (2024) (SAVIANI, 2020).

Na próxima seção, analisaremos como que o debate da qualidade na/da educação se processa no contexto de formulação, monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais (PEEMG), com vigência para o período de 2018 a 2027.

⁴⁰ Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2020/06/22/cerca-de-85-dos-dispositivos-de-metas-do-plano-nacional-de-educacao-nao-devem-ser-cumpridos-no-prazo-aponta-balanco/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

5 PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS (PEEMG) E QUALIDADE: FORMULAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O Plano Estadual de Educação de Minas Gerais foi instituído pelo governador Fernando Pimentel por meio da Lei nº 23.197, de 26 de dezembro de 2018, com vigência para o período de 2018 a 2027. O PEEMG (2018-2027) foi constituído, a priori, para ser um instrumento condutor do planejamento da política educacional do estado na busca pela melhoria da qualidade na/da educação no período de sua vigência. É fundamental o debate dessa temática para o avanço do campo das políticas públicas educacionais no país. A partir da análise desse processo é que emergem as concepções e perspectivas de qualidade na/da educação e que objetivamos apreendê-las nesta seção.

Preliminarmente, consideramos que as políticas educacionais no estado de Minas Gerais foram e são influenciadas pelas ações do governo federal brasileiro. Ocorre que os estados brasileiros assumiram um papel importante na implementação das políticas públicas, especialmente no contexto dos Planos de Educação, devido ao regime de colaboração entre União, Estado, Distrito Federal e municípios, instituído pela C.F/1988 e pelas mudanças ocorridas nas últimas décadas. Lembramos que “a política estadual e suas políticas públicas não são meras reproduções do que ocorre na esfera nacional apesar de ambas serem regidas por regras relativamente uniformes” (SOUZA; DANTAS NETO, 2006, p.10).

Nesse contexto, a discussão do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais relaciona-se com a discussão do PNE (2014-2014) ao mesmo tempo em que se distancia pelo fato de ter características próprias na sua constituição, as quais iremos apreender e analisá-las na sequência.

Embora no estado de Minas Gerais já houvesse o Plano Decenal de Educação de MG - aprovado pela Lei nº 19.481, de 12 de janeiro de 2011, e com vigência até 2020 - foi necessária a produção de um novo Plano, em virtude do art. 8º da lei nº 13.005/2014 que, por sua vez, determinou que os estados e municípios deveriam elaborar planos correspondentes ao PNE em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas nele, no prazo de 1 (um) ano.

Ressaltamos que o prazo estabelecido no PNE (2014-2024) não foi cumprido pelo governo mineiro. Isso revelou a inércia ou a falta de senso de urgência dos poderes executivo e legislativo na adequação do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais às diretrizes e dentro do prazo estabelecido no PNE (2014-2024). A ineficiência do setor público é um das justificativas mais utilizadas pelos defensores do gerencialismo para a redefinição do papel do Estado, segundo os moldes neoliberais. Para Freitas (2018a, p.37), o neoliberalismo “tem uma

concepção depreciativa do serviço público e do magistério”. Compreendemos que o neoliberalismo admite a educação como necessária à perpetuação do capital. A expressão da qualidade na/da educação é denominada de GQT, sob o emprego de técnicas e ferramentas próprias das empresas privadas (CHIRINÉA; BARRERO, 2010; NEZ, 2018; FREITAS, 2018a).

Consideramos que o dia 12 de março de 2015⁴¹ foi um marco fundamental para a formulação do Plano Estadual de Educação. Nessa data a SEE organizou um encontro que ocorreu na Cidade Administrativa, em Belo Horizonte, para discutir o tema da construção dos planos estadual e municipais de educação em Minas Gerais, em consonância com o PNE. O encontro teve a participação de diversas autoridades, como Arnóbio Marques, secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino, do Ministério da Educação (MEC), Macaé Evaristo, Secretária Estadual de Educação e Paulo Lamac, presidente da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)⁴². Participaram também desse evento outros deputados e os representantes das seguintes instituições: Fórum Estadual de Educação, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Estadual de Educação, dentre outras.

Diante do fato de que faltavam apenas três meses para o término do prazo estabelecido no PNE para que os entes federados construíssem ou adequassem os seus planos de educação, constatou-se que o estado de Minas Gerais e a maioria dos municípios mineiros não haviam concluído os seus respectivos planos. A sugestão do representante do MEC, em sua exposição, foi de cumprir todas as etapas de construção do Plano de forma ágil, da seguinte maneira: no primeiro mês a construção do documento base, no segundo mês o debate com a sociedade e no terceiro mês a aprovação do Plano na ALMG.

Desse modo, foi estabelecido uma agenda coletiva, ou seja, um cronograma⁴³ comum de trabalho entre a SEE, a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa e o Fórum Estadual de Educação para a construção do Plano Estadual em conformidade com o PNE. Cabe ao executivo, por meio da SEE, elaborar o Projeto de Lei e ao legislativo organizar as discussões junto à sociedade em torno do Plano.

⁴¹ <https://www2.educacao.mg.gov.br/component/gmg/story/6837-secretaria-discute-a-construcao-dos-planos-estadual-e-municipais-de-educacao-em-minas-gerais?layout=print>. Acesso em: 04 nov.21.

⁴² A visita da Comissão de Educação, ciência e Tecnologia foi aprovada por meio do Requerimento nº 450/2015 aprovado na Reunião extraordinária em 11 de março de 2015.

⁴³ <http://pne.mec.gov.br/noticias/74-o-esforco-de-minas-gerais-no-trabalho-de-elaboracao-de-planos-de-educacao-consonantes-ao-pne#menu-principal>. Acesso em: 19 ago.21.

Ainda, no sentido de demarcar o contexto inicial de formulação do Plano Estadual, salientamos que na véspera da realização do encontro na SEE – que ocorreu no dia 12 de março de 2015 – a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia já havia sinalizado para a realização do debate do Plano junto à sociedade, que deveria ocorrer por meio da instalação de um Fórum Técnico, a fim de levar o debate às cidades do interior”⁴⁴. Possivelmente, a Comissão lançou mão dessa estratégia – que não é algo novo, pois se trata de um procedimento utilizado em eventos dessa natureza - diante da necessidade de apontar um caminho no encontro que ocorreria na cidade administrativa.

Apreendemos que no dia do encontro (12/03/2015) o presidente da Comissão de Educação e uma representante da SEE haviam se encontrado antes da palestra e combinado a formação de uma pequena equipe para discutir e elaborar coletivamente o plano e o representante da ALMG explicou sobre a realização de um Fórum Técnico⁴⁵. A nosso ver, esses fatos já indicavam que independentemente dos rumos que o encontro tomasse, a estratégia para a discussão do Plano Estadual junto à sociedade já havia sido definida, a priori. A ALMG assumiria um importante protagonismo na condução do processo de formulação do Plano Estadual. Aspecto também constatado por Denardi (2019) e Denardi; Costa (2020).

Nesse sentido, destacamos que em 18 de março de 2015 a SEE reuniu com o FEE e foi estabelecido um cronograma de trabalho para elaboração do Plano Estadual de Educação para ser entregue na ALMG no dia 15 de maio de 2015. De acordo com a informação, para auxiliar na elaboração das estratégias, a SEE repassou ao FEE⁴⁶ um diagnóstico do Plano Estadual de Educação que mostra a situação de Minas Gerais em relação às metas do PNE.

Nessa direção, de acordo com as informações presentes no site PNE em Movimento, o documento-base do PEEMG foi construído coletivamente pelo FEE em sua articulação com os representantes de diferentes segmentos da sociedade, como: os trabalhadores da educação, dos estudantes, das universidades, do governo, entre outras. Para essa construção, o PNE (2014-

⁴⁴ Disponível em:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2015/03/11_comissao_educacao_visita_secretaria_educacao.html Acesso em: 04 nov. 2021.

⁴⁵ Disponível em:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2015/03/12_comissao_educacao_discute_plano_estadual_educacao.html. Acesso em: 04 nov. 2021.

⁴⁶ O Fórum Estadual de Educação foi instituído pela Resolução SEE nº 2.078 de 29 de março de 2012, de caráter permanente, com a finalidade de coordenar as conferências estaduais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos municípios mineiros. Em 2017, por meio da Resolução SEE nº 3.655, de 22 e novembro de 2017 foi atualizado o Regimento Interno e o FEEMG passou a ser denominado de Fórum Estadual Permanente de Educação de Minas Gerais (FEPEMG) e houve alterações também na composição das instituições participantes do referido fórum.

2024) foi utilizado como referência e teve suas formulações adaptadas à realidade de Minas Gerais e de suas regiões⁴⁷.

No dia 25 de março de 2015, o FEE reuniu-se novamente em Belo Horizonte e foi criado um grupo de trabalho composto por alguns dos seus integrantes, cujo objetivo era acompanhar a formulação das metas do plano, assim como o trâmite do documento na ALMG⁴⁸. Nesse encontro, uma primeira versão do Plano Estadual de Educação começou a tomar forma. Foram discutidas as três primeiras metas do PNE adaptadas à realidade do estado de Minas Gerais. Os autores Pereira e Valente (2021a) também concordam que esse evento foi o ponto de partida para a confecção do PEEMG.

Como sabemos, embora nessa reunião, eventualmente, houvesse passado a impressão de celeridade na elaboração do Projeto de Lei, ao recorrermos às Memórias da 7ª Reunião preparatória, realizada em 28 de maio de 2015, identificamos que foram feitos pedidos de urgência à SEE de modo que ela encaminhasse o Plano de Educação à ALMG até o dia 12 de junho de 2015. Contudo, esses pedidos não foram atendidos. Com relação a esse atraso, houve impasses na definição do Projeto do Plano Estadual de educação no âmbito da SEE junto ao FEE, por fim, foi decidida por uma versão espelhada no PNE, com as devidas adaptações para estratégias e ações estaduais (DENARDI, 2019).

A esse respeito, segundo Pereira e Valente (2021a), os técnicos da SEE elaboraram uma minuta tomando por base o PNE e após ser validada pela própria Secretaria, foi encaminhada ao FEE que, por sua vez, analisou-o e devolveu-o à SEE e antes de seguir para a ALMG, ela “passou por análise de outras Secretarias de governo correlatas ao tema, e cada uma acrescentou aspectos necessários para sua adequação” (PEREIRA; VALENTE, 2021a, p.4).

Em 11 de setembro de 2015, por meio da Mensagem nº 77/2015, o governador Fernando Pimentel encaminhou à ALMG, solicitando exame e deliberação a respeito do Projeto de Lei nº 2.882/2015⁴⁹, que regulamentava o PEEMG. De acordo com as Memórias da 8ª Reunião Preparatória, realizada em 03 de novembro de 2015, o P.L nº 2.882/2015 apresentava muitas diferenças com relação à proposta encaminhada pelo FEE. Além disso, muitas questões importantes teriam sido retiradas. Nessa reunião, o representante da SEE teria esclarecido que

⁴⁷ Conforme, notícias do site PNE em movimento de 27 de maio de 2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/noticias/184-minas-gerais-debate-pne-e-seu-plano-estadual-de-educacao>. Acesso em: 10 dez. 2021.

⁴⁸ Disponível em <https://www2.educacao.mg.gov.br/component/gmg/story/6837-secretaria-discute-a-construcao-dos-planos-estadual-e-municipais-de-educacao-em-minas-gerais> Acesso em: 10 dez. 2021.

⁴⁹ Legislação disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2015&n=2882&t=PL. Acesso em: 19 maio. 2020.

o Plano elaborado pelo Fórum Estadual de Educação havia sido replicado pela SEE e que as alterações foram realizadas em outras instâncias, provavelmente devido à necessidade de ajustes políticos⁵⁰. Com base nessas memórias, evidenciou-se que o P.L sofreu ajustes e alterações fundamentais em outras instâncias, sem que houvesse um novo diálogo, de modo a garantir as contribuições dos segmentos que compõem o FEE.

Outro aspecto importante é que na data de protocolo do P.L 2.882/15, dezoito Estados da federação já haviam aprovado seus respectivos Planos Estaduais.⁵¹ Na verdade, o estado de Minas foi um dos últimos a aprovar o seu plano. Para se ter uma ideia, em 2016 o Distrito Federal e 24 estados brasileiros já haviam aprovados os seus respectivos PEE em conformidade com o PNE (2014-2024), faltavam ainda Minas Gerais e Rio de Janeiro (MENEZES; SOUZA, 2018).

O PL 2.882/2015 seguiu basicamente os mesmos contornos do PNE (2014-2024). Originalmente, ele trazia uma parte normativa contendo 15 artigos e um anexo com 20 metas e 249 estratégias para a educação. O aspecto que gerou maior reação em torno do P.L 2.882/2015 foi a meta 20, que tratava do financiamento.

Nesse sentido, os representantes do FEE, da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia e a Comissão Organizadora se reuniram no dia 18 de novembro de 2015 na ALMG para discutir a questão que o governo estadual alterou a meta que previa a ampliação do investimento da União em educação pública para 7% do PIB até 2019 e 10% até 2024. No P.L o governo previa a ampliação de investimento estadual em educação, contudo não especificava de forma clara o valor a ser destinado. Outro ponto da pauta de discussão foi a exclusão do cálculo do CAQ do Plano Estadual de Educação.

O encaminhamento dado pela Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia foi que essa temática do financiamento estaria relacionada à qualidade na/da educação e que ela seria debatida nos encontros regionais e depois de ouvida a sociedade essa questão deveria ser retomada. O financiamento em quantidade adequada e de forma transparente é um dos fatores da concepção de qualidade social da educação (AZEVEDO; MARQUES; AGUIAR, 2016). Entendemos que o primeiro passo é garantir no Plano de Educação e o segundo é acompanhar a sua efetivação, em ambos os casos são necessários muita luta e esforço, sobretudo dos movimentos sociais, das instituições e dos educadores.

⁵⁰ Disponível em:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_plano_educacao/preparatorias/index.html?albPos=1&aba=js_documentos. Acesso em: 10 dez. 2021.

⁵¹ <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/37-monitoramento-e-avaliacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 19 ago.21.

Dito isso, é importante investigar como ocorreu a tramitação do P.L 2.882/2015 no contexto da ALMG. Em linhas gerais, o trâmite de um Projeto de Lei no âmbito da ALMG segue sete etapas básicas⁵². A primeira é a etapa de apresentação em que o P.L é recebido pela Mesa da Assembleia, numerado, publicado e encaminhado às Comissões para análise. Em seguida, as Comissões contribuem com informações para orientar o Plenário, para tanto, discutem o projeto, dão sugestões e emitem pareceres – esse é o 1º turno nas Comissões.

A terceira etapa é denominada de 1º turno no Plenário, no qual os Deputados discutem e votam o projeto, caso o Projeto receba emendas, ele retorna para a análise de omissões. Depois, ocorre a rodada do 2º turno nas Comissões, de modo que elas possam emitir parecer sobre o texto aprovado em 1º turno e ou sugerir emendas. A quinta etapa é aquela em que os deputados discutem e votam o projeto; caso sejam apresentadas emendas, elas poderão ser votadas sem a necessidade de novo parecer. Na sexta etapa, a Comissão dá parecer sobre a redação final do projeto, que é votado pelo Plenário. E, por último, ocorre a sanção, promulgação ou veto por parte do Governador, que ao receber o projeto aprovado pode transformá-lo em lei ou vetá-lo. Existem casos que cabem à ALMG fazer a promulgação da lei.

Outro mecanismo importante utilizado pela ALMG e que tem um papel fundamental na condução dos trabalhos legislativos são as comissões temáticas permanentes. De acordo com Denardi (2019), os principais fatores que demonstram a importância das comissões são: detalhamento dos ritos e procedimentos do processo legislativo; comissões compostas proporcionalmente pelos partidos representados na Casa; duração máximo de dois anos numa comissão e restrição da participação como titular por parlamentar em até duas comissões. Essas comissões especializadas buscam obter informações técnicas e específicas em torno de uma área com o objetivo de auxiliar os parlamentares na formulação de políticas públicas.

Além dessa estrutura e organização, alguns Projetos de Lei, sobretudo aqueles mais complexos e que necessitam de uma ampla discussão com a sociedade, seguem um caminho mais longo. É o caso do P.L nº 2.882/2015, cuja tramitação ocorreu por meio de duas estruturas: 1) estrutura especial e provisória que consistiu num mecanismo institucional denominado de Fórum Técnico que promoveu encontros, reuniões e debates em torno do Plano e 2) estrutura permanente de debate, como Comissões, audiências públicas e plenário. Em suma, a formulação do Plano Estadual de Educação seguiu as seguintes etapas: as Reuniões Preparatórias, o Debate

⁵² Disponível em:

https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2015&n=2882&t=PL. Acesso em: 13 out. 2021.

Público, os encontros regionais, o encontro final; a Consulta Pública, o Comitê de Representação e a Tramitação Legislativa.

Nesse contexto, considerando as formulações teóricas de Arelaro (2007), destacamos que o crescimento da participação popular foi retomado com mais ênfase após a década de 1990 no Brasil, modificando a lógica do período da ditadura, em que o controle das ações educacionais era do executivo (ARELARO, 2007). Segundo Arelaro (2007):

As experiências históricas vêm mostrando [...] que a condição de participação popular, em que os grupos sociais tiveram a possibilidade de conhecer de perto os dirigentes públicos e com eles discutir idéias, propostas e suas necessidades locais, regionais e nacionais, é que permitiu uma definição mais adequada de suas políticas e, em especial, uma maior coerência na sua implementação e na permanência dos investimentos financeiros. (ARELARO, 2007, p.902).

Apesar desses avanços destacados pela autora, a questão da participação social nas políticas precisa ser problematizada, ou seja, qual o alcance dessa participação na decisão das políticas públicas? Com base no modelo do Ciclo de Políticas, discutido por autores como Souza (2007); Howlett, Ramesh e Perl (2013) e Capella (2016), na fase de tomada de decisão propriamente dita, as participações são restringidas a poucos atores. Diante disso, é instigante investigar como isto se deu no contexto do Plano Estadual de Educação mineiro a partir da sua gênese, de fato é o que continuaremos a fazer.

A ampla discussão com a sociedade atende a pelo menos dois pressupostos da concepção de qualidade social da educação, identificados como: a participação e a gestão democrática (DOURADO, OLIVEIRA, 2009; ANTUNES, PADILHA, 2010); GADOTTI, 2010 e 2013; DOURADO et al., 2016). Além disso, ao admitir a ampla discussão com a sociedade na base de formulação do Plano Estadual de Educação pode ter sido uma tentativa de superar a seguinte situação denunciada por Arelaro (2007, p.902):

As avaliações dos planos nacionais já elaborados no Brasil – trienais, quinquenais ou decenais – explicitam que tais planos, a quase totalidade elaborada por especialistas ou tecnocratas sem contato com a realidade social, tiveram como objetivo maior o cumprimento de exigência burocrática, dispensando a participação dos grupos sociais que seriam atingidos por suas propostas, e, em função disso, acabaram se tornando “letra morta”, pois ninguém se sentiu compelido ou comprometido em implementá-los. (ARELARO, 2007, p.902).

Embora, a priori, não haja nenhuma garantia de que as contribuições oriundas da participação social se materializem na elaboração de uma determinada política pública, pelo

menos, na prática ela terá maior legitimidade. Além disso, as propostas que emanam dessa etapa de formulação especificaram “qual a melhor forma de tratar o problema e de implementar uma solução” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 127). Por outro lado, o controle social viabilizado por meio do emprego de ferramentas de avaliação e monitoramento é que poderão contribuir mais efetivamente para a implementação da referida política pública. Na visão de Gomes (2019), nesse processo alguns objetivos podem ser alcançados e outros não. No caso, dos Planos de Educação, de acordo com a visão da autora, nem todas as metas e estratégias serão alcançadas, de fato, percebemos isto na análise do PNE (2014-2024) e, nesta seção, objetivamos investigar como isso ocorre no Plano Estadual.

5.1 A construção do PEE de Minas Gerais no âmbito da ALMG: o Fórum Técnico

No tocante ao Fórum Técnico do Plano Estadual de Educação, o seu lançamento ocorreu em 24 de abril de 2015 com a realização da primeira reunião preparatória nas dependências da ALMG. Desse modo, o Fórum Técnico iniciou-se cerca de 5 meses antes do executivo protocolar o P.L 2.882/2015 na ALMG. A instância responsável pela construção do Fórum Técnico foi denominada de Comissão Organizadora. A data de término do Fórum Técnico foi 17 de junho de 2016, o último dia de reunião da Etapa Final⁵³.

O Fórum Técnico é um dos tipos de eventos institucionais⁵⁴ da ALMG, realizado com o objetivo de democratizar os processos de formulação e acompanhamento das políticas públicas. Nesse sentido, o poder legislativo, na figura dos deputados, amplia a discussão de uma determinada questão política por meio de parcerias com os demais órgãos e poderes públicos e com a sociedade em geral. Em outras palavras, por meio de seus representantes eleitos e sua estrutura técnica especializada, a ALMG “é capaz de envolver os mais diversos atores sociais e políticos em torno de planos, programas e ações de iniciativa do Estado, resultando em políticas públicas mais sofisticadas e endossadas pela população em geral” (DENARDI; COSTA, 2020, p. 137).

A dinâmica do Fórum Técnico pressupõe uma organização e planejamento das ações que se iniciam quando um determinado problema social ou assunto entra na agenda política e

⁵³ Esse estudo tomou como foco de análise na construção e tramitação do projeto de lei relativo ao PEEMG, os processos e debates desenvolvidos no âmbito do Fórum Técnico do Plano Estadual de Educação e nas demais instâncias internas da Assembleia Legislativa e aprovação pelo executivo.

⁵⁴ Disponível em:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_plano_educacao/index.html?albPos=1&aba=js_entenda-o-evento&subcontent:entenda-o-evento=o-que-e-forum-tecnico. Acesso em: 13 out. 2021.

normalmente passa por um período de debate público até a consolidação de um documento que deverá ser votado em plenário. Nessa direção, Pereira e Valente (2021a, p.5) ressaltam que a estruturação e organização do Fórum Técnico foi resultante de “um processo democrático de participação e efetiva contribuição com vistas a ampliar a participação da sociedade na discussão do projeto de lei”.

A realização dos Fóruns Técnicos Regionais oportunizou que o Plano fosse discutido de forma ampla com a sociedade mineira. O Plano Estadual de Educação tramitou também na Comissão de mérito constitucional, na Comissão da Administração Pública; Constituição e Justiça e Fiscalização Financeira e Orçamentária. Outra importante comissão fundamental na realização dos Encontros Regionais foi a Gerência de Projetos Institucionais (GPI) e nesse contexto, o seu papel foi orientar os trabalhos que conduziram à participação social. Em linhas gerais, a GPI é responsável por auxiliar na coordenação de programas e projetos que visem a uma interlocução com a sociedade civil (DENARDI, 2019).

Ademais, é importante ressaltar que a Comissão Organizadora foi a responsável pela elaboração do regulamento que regeria o Fórum Técnico, bem como a dinâmica dos debates. A GPI ficou responsável pela operacionalização e interlocução com as entidades na montagem da composição da Comissão Organizadora.

O capítulo VIII das disposições gerais do Regulamento do Fórum Técnico dispõe, dentre outras questões, sobre as competências da Comissão Organizadora, nos seguintes termos:

Art. 19 – Cabe à Comissão Organizadora: I – organizar, junto à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o Fórum Técnico; II – elaborar o regulamento do Fórum; III – apresentar sugestões de palestrantes para cada temática; IV – promover contatos com os conferencistas e debatedores para viabilizar o seu compromisso com o Fórum, observada a ordem de prioridade estabelecida pelas entidades envolvidas, e definir outros nomes, no caso de se esgotarem as opções fornecidas; V – supervisionar a elaboração da síntese dos relatórios dos Grupos de Trabalho; VI – supervisionar a sistematização do Documento Final. Parágrafo Único – A atuação da Comissão Organizadora se encerrará a partir da composição do Comitê de Representação deste Fórum Técnico. (MINAS GERAIS, 2016g).

A Comissão Organizadora reuniu representantes do executivo, da ALMG e da sociedade civil em torno do P. L 2.882/2015, encaminhado pelo executivo de Minas Gerais (DENARDI, 2019). A Comissão Organizadora foi responsável por planejar, estruturar e acompanhar a formulação do Plano. Em síntese, o objetivo dessa comissão foi traçar uma dinâmica e um caminho a ser percorrido pelo P.L na ALMG, bem como o debate do conteúdo do P.L junto à sociedade, culminando na votação final do Plano no Plenário.

Os encontros periódicos realizados pela iniciativa da Comissão Organizadora foram denominados de Reuniões Preparatórias.

Nesse sentido, durante as reuniões preparatórias, foram definidas questões como: chamamento de outros órgãos ou entidades que deveriam integrar o processo; título, objetivos e temário do evento; identidade visual; etapa de regionalização (discussão, escolha e aprovação das cidades de destino); etapa final; confecção do regulamento do evento; expositores (discussão, escolha e aprovação das diversas indicações); características de composição do Comitê de Representação (quantidade de membros e critérios de escolha ou eleição); entre outras. (MINAS GERAIS, 2016h, p.3).

Notoriamente, foi no bojo das reuniões preparatórias que o Fórum Técnico foi se constituindo. Ao todo, foram realizadas 23 reuniões entre os meses de abril de 2015 e junho de 2016⁵⁵. As 23 Reuniões Preparatórias aconteceram nas salas de reuniões da GPI, com exceção da primeira, que foi realizada no Plenarinho I e que contou com a maior quantidade de instituições presentes. Além disso, elas ocorreram de forma concomitante ao Debate Público de 19/02/2016, os Encontros Regionais (26/02/2016 a 20/05/2016) e à Consulta Pública (28/04/2016 a 20/05/2016) – que serão discutidos no decorrer desta seção. Além destes eventos, no dia 25 de maio de 2015 ocorreu também o *Debate Público Plano Estadual de Educação: Fundamentos para Discussão e Monitoramento*.

O Debate Público é um evento que objetiva discutir, junto à sociedade, temas que são de repercussão e relevância social. O debate é uma fase de diálogo em que “se procura facilitar a comunicação entre os atores políticos com diferentes perspectivas sobre a questão e as soluções potenciais” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 124). O evento foi organizado em forma de painéis temáticos específicos e reuniu parlamentares, especialistas e educadores para discutir as estratégias e metas para a elaboração do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais.

Notamos que o Debate incorporou as deliberações das seis Reuniões Preparatórias realizadas, ocorridas entre 24 de abril e 19 de maio e realizadas no âmbito da Comissão Organizadora, a saber: a data de realização do referido debate foi estabelecida na reunião preparatória do dia 06 de maio, além disso foi feita referência aos 12 encontros regionais, assim como à Etapa Final a ser realizada em três dias.

⁵⁵ No link

https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_plano_educacao/preparatorias/index.html?albPos=1 se estabelece uma linha do tempo que informa que as reuniões preparatórias ocorreram de 24/04/2016 a 31/03/2016. Constatamos que se trata de uma imprecisão, pois as memórias das reuniões preparatórias atestam que, de fato, o período foi de 24/04/2015 a 14/06/2016.

Inicialmente, partir da iniciativa da Comissão Organizadora foram convidadas para a discussão os representantes de 59 entidades, grupos, instituições ou associações. Desse total de entidades convidadas, se envolveram nas reuniões o montante de 66%, que corresponde a 39 delas. Para participarem da primeira reunião da Comissão Organizadora, as entidades receberam um convite formal do presidente da ALMG, um e-mail da GPI e um telefonema para confirmar o recebimento do material da pauta. A partir da terceira reunião, a comunicação passou a ser feita às entidades que estiveram presentes nas reuniões anteriores ou que aderiram às discussões da Comissão (DENARDI, 2019). Veremos no quadro abaixo as instituições que marcaram presença nas reuniões preparatórias.

Quadro 8 - Presença das instituições nas reuniões preparatórias

Instituições participações	Total de participações
Arquidiocese de Belo Horizonte – CNBB Leste II	7
Associação de Diretores de Escolas Oficiais do Estado de Minas Gerais – ADEOMG	15
Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais – APPMG	9
Associação Mineira de Municípios – AMM	3
Associação Quilombola da Comunidade de Mangueiras – ASQCOM	1
Câmara Municipal de Ubá	1
Campanha Nacional Pelo Direito à Educação	5
Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte	2
Conselho Regional de Educação Física de Minas Gerais – CREF6	4
Escola Estadual Professor Guerino Casassanta	1
Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais – N'GOLO	1
Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG	12
Federação do Comércio, Bens e Turismo de Minas Gerais – FECOMÉRCIO	18
Federação dos Trabalhadores na AGRICULTURA do Estado de Minas Gerais – FETAEMG	10
Federação Interestadual dos Servidores Públicos Municipais e Estaduais – FESEMPRE	7
Fórum Estadual de Educação – FEE	22
Instituto Federal de Minas Gerais – IFMG Campus Betim	1
Movimento de Luta Pró-Creches – MLPC	1
Observatório Latinoamericano de Biopolítica	4
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais – SECTES-MG	2
Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais – SEE-MG	22
Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte – SMED-BH	1
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC	19
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI	2
Serviço Social da Indústria – SESI/FIEMG	4
Serviço Social do Comércio – SESC/MG	6
Sindicato das Escolas Particulares de Minas Gerais – SINEPE-MG	5
Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar do Estado de Minas Gerais – SAAEMG	1

Sindicato dos Professores do Estado de Minas Gerais – Sinpro Minas	1
Sindicato dos Profissionais de Especialistas em Educação de Minas Gerais	5
Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais – SIND-UTE/MG	14
União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES	1
União Colegial de Minas Gerais – UCMG	1
União Estadual dos Estudantes de Minas Gerais – UEE-MG	4
União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME	10
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME-MG	19
União Nacional dos Estudantes – UNE	3
Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG	1
Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES	20

Fonte: Listas de presença das instituições que aparecem nas memórias das reuniões preparatórias.

De acordo com o quadro anterior, em média 12 instituições participaram em cada uma das reuniões preparatórias. O FEE⁵⁶ e a SEE foram as instituições que mais marcaram presença nas reuniões. Na 11ª Reunião Preparatória, realizada em 01 de dezembro de 2015, foi definido que todas aquelas instituições que participaram somente de uma reunião seriam excluídas da Comissão Organizadora e foi eliminado o Observatório Interamericano de Biopolítica, pois compareceu a três reuniões e abandonou o processo de organização logo no seu início.

Considerando esse critério, a composição da Comissão Organizadora foi formada pelas seguintes instituições: Arquidiocese de Belo Horizonte; Adeomg; APPMG; AMM; Cref6; Fiemg; Fecomércio/MG; Fetaemg; FEE; Sectes/MG; SEE/MG; Senac; Senai; Sesc; Sinep/MG; Sind-UTE/MG; UEE/MG; Uncme; Undime/MG e Unimontes. Observamos a existência de uma grande representação de instituições privadas.

No que se refere à participação dos parlamentares ou de seus assessores, destacamos que aqueles que mais marcaram presença nas reuniões preparatórias foram os Deputados Paulo Lamac e seus assessores e Professor Neivaldo e seus assessores. Alguns outros deputados e ou assessores estiveram presentes em pouquíssimas reuniões. A pouca adesão dos deputados nessa etapa do Fórum Técnico pode ser explicada, dentre outros motivos, pela certeza que eles tinham

⁵⁶ Nos anos de 2015 e 2016 o Fórum Estadual de Educação (FEE), posteriormente denominado de Fórum Estadual Permanente de Educação de Minas Gerais (FEPEMG), teve participação ativa nos trabalhos do Fórum Técnico. Além disso, em 2018, o FEPEMG, participou da organização e da realização da Conferência Estadual de Educação de Minas Gerais. O documento aprovado na plenária geral final, realizado em 05 de maio de 2018, ressaltou a CONAPE – que ocorreu de forma simultânea à CONAE - como assumindo o papel de responsável por monitorar e avaliar o cumprimento do PNE (2014-2024), sob a gestão do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE). Ressaltamos que naquele momento, o PEEMG ainda estava em tramitação na ALMG e pelo que consta não foi possível mensurar em que medida ele foi impactado pela CEEMG. Disponível em: <https://www2.educacao.mg.gov.br/component/gmg/page/17017-forum-estadual-de-educacao-de-minas-gerais> Acesso em: 01 abr. 2022.

de que na etapa de tramitação legislativa, propriamente dita, é que de fato as decisões seriam tomadas, justamente a etapa em que a participação social é bastante limitada. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.158), quando chega a hora de decidir “o grupo relevante de atores políticos se limita quase que invariavelmente àqueles que têm capacidade e autoridade para tomar decisões públicas vinculativas”. Esta etapa será discutida mais adiante.

A seguir, apresentaremos os pontos principais das memórias das reuniões preparatórias por meio de um quadro resumido.

Quadro 9 - Síntese das Memórias das Reuniões Preparatórias

Reunião	Data	Anotações
1 ^a	24/04/15	Ressaltou-se a necessidade de divulgação do Documento Base do PEE à sociedade no Debate público a ser realizado em maio de 2015. Considerando o cronograma do Fórum Técnico indicado nessa reunião, ficou evidenciado que não se cumpriria o prazo estabelecido na Lei 13.005/2014 para a conclusão do PEEMG.
2 ^a	28/04/15	Definição dos oito grupos de trabalho para o Fórum Técnico.
3 ^a	06/05/15	Definiu-se que o Debate Público ocorreria no dia 25 de maio de 2015. Havia a expectativa que nesse dia fosse protocolado o projeto de lei que deveria conter o PEE, contudo, isso não ocorreu. Isso também afetou a definição dos encontros regionais, pois estavam condicionados ao protocolo do P.L do Plano; participação da sociedade por meio presencial ou a partir da consulta pública no site da ALMG.
4 ^a	11/05/15	Proposta de cronograma para os encontros regionais, que viria a ser alterada posteriormente; ficou definido que haverá eleição de representantes nos encontros regionais e que ela deva acontecer nos grupos de trabalho.
5 ^a	14/05/15	Definiu-se que a eleição dos representantes se daria por segmentos.
6 ^a	19/05/15	Cada encontro regional poderia eleger até 29 representantes para a Etapa Final.
7 ^a	28/05/15	Previsão de que o Plano fosse encaminhado à ALMG na semana de 8 a 12 de junho.
8 ^a	03/11/15	Da 7 ^a para a 8 ^a reunião preparatória se passaram mais de 5 meses; a demora ocorreu por conta do atraso na chegada do P. L 2.882/2015 à ALMG e o cenário de restrição orçamentária; o Plano enviado pelo Governo, apresentava diferenças em relação ao Plano proposto pelo FEE. Ficaram de fora questões muito relevantes. O representante da SEE se dispôs a elaborar um documento comparando o plano original e o plano enviado pelo Governo para discussão pela Comissão Organizadora; foi definido o início dos encontros regionais para fevereiro de 2016; preocupação de que as limitações orçamentárias inviabilizassem a realização do Fórum Técnico em 2016.
9 ^a	10/11/15	A realização da etapa final do Fórum foi definida para os dias 15 a 17 de junho de 2016; a intenção da SEE era que os profissionais da educação seriam liberados das atividades rotineiras nos dias dos encontros regionais; a temáticas da educação prisional e as questões referentes a educação do campo, de quilombolas e indígenas não estavam devidamente contempladas nos GTs dos encontros regionais.
10 ^a	24/11/15	A Comissão Organizadora aprovou que as exposições nos encontros regionais sejam padronizadas; representantes da SEE, do FEE e a ALMG produziram um material padrão que será apresentado em todos os encontros regionais; as inscrições poderiam ser realizadas pelo site da ALMG ou presencialmente, no dia e local do encontro regional. No momento da inscrição, o participante

		deverá escolher o grupo de trabalho do qual participará e já indicará qual segmento representa; indefinição quanto ao custeio da participação dos representantes regionais.
11 ^a	01/12/15	A Comissão Organizadora definiu que as entidades que compareceram apenas em uma reunião preparatória seriam excluídas, o Observatório Interamericano de Biopolítica também foi excluído pois, embora participou de três reuniões, ele abandonou o processo de organização ainda no início; aprovação do Regulamento do Fórum Técnico, com exceção dos itens que se referiam à programação da etapa final; definiu-se que a Comissão de Representação seria composta pelo FEE.
12 ^a	15/12/15	Foi autorizada a realização de 17 encontros regionais; cronograma com 11 encontros regionais com datas já previstas e 4 com datas ainda não definidas; apresentação da proposta de programação do debate público a ser realizado no dia 19 de fevereiro.
13 ^a	17/02/16	Foi discutida a questão da contenção de gastos com representantes dos encontros regionais, propôs-se colaboração da SEE e do FEE; discussão a liberação do ponto para trabalhadores da rede pública estadual participarem.
14 ^a	24/02/16	Aprovado o cronograma com 12 encontros regionais; financiamento dos 29 representantes eleitos por encontro regional: ALMG - 10 ligados à sociedade civil, SEE - 10 representantes, SindUte - os representantes eleitos que fossem trabalhadores das redes públicas estadual e municipal, ligados à educação básica; a questão do Intérprete de libras estava garantida somente para a Etapa Final.
15 ^a	02/03/16	O encontro de Coronel Fabriciano foi pouco divulgado e que a não liberação e servidores públicos para participar do encontro foi prejudicial; A Comissão de Educação disponibilizou consultores para acompanhar os encontros regionais e sanar possíveis dúvidas; acréscimo à ficha de inscrição o segmento movimentos sociais.
16 ^a	09/03/16	A ausência de intérprete de Libras nos GTs persistiu nos encontros anteriores.
17 ^a	16/03/16	Discussão da programação da etapa final e avaliação do Encontro de Montes Claros.
18 ^a	30/03/16	Avaliação do encontro regional de Varginha; definiu-se que não haveria propriamente reserva de vagas. Os segmentos constantes no anexo IV do Regulamento serão convidados e disporão de um período especial para que realizem suas inscrições e as vagas remanescentes seriam posteriormente disponibilizadas para as inscrições individuais, independentemente de vinculação institucional.
19 ^a	06/04/16	Avaliação do encontro regional de Araxá; o objetivo do anexo IV é assegurar a diversidade de segmentos na etapa final; foram definidos os segmentos que constarão no anexo IV do regulamento, que terão reserva de vagas para a etapa final, desde que realizem suas inscrições dentro de prazo a ser estabelecido pela comissão organizadora.
20 ^a	11/04/16	Avaliação do encontro regional de Paracatu; aprovação da programação da parte da manhã da Etapa Final foi aprovada.
21 ^a	27/04/16	Aprovação da programação da Etapa Final; ressaltou-se que há uma descrença geral em relação a processos de planejamento de médio e longo prazo, como é o caso do plano de educação; discussão da questão do monitoramento do PEE e a importância da participação na discussão do Poder Legislativo Estadual, da Fundação João Pinheiro, do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado; avaliação do encontro regional de Ubá.
22 ^a	07/06/16	Destacou-se o quantitativo de inscritos para a Etapa Final; decidiu-se que participariam da plenária final, somente as pessoas que participaram dos grupos; de 271 propostas originais, apenas 8 não foram alteradas e, essas 8 seriam consideradas automaticamente aprovadas; nos encontros regionais

		foram apresentadas 275 propostas novas; não seria permitida apresentação de novas propostas dentro dos GTs da Etapa Final; orientações quanto à apresentação de moções.
23 ^a	14/06/16	Embora na 22ª reunião preparatória foi decidido que o credenciamento só poderia ser feito entre as 8 horas e as 18 horas do dia 15, nesta reunião foi decidido que o horário de credenciamento seria estendido até 10 horas do dia 16, quinta-feira. Foi decidido que não haveria novas inscrições, apenas credenciamento.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das Memórias das Reuniões Preparatórias

Em linhas gerais, estes foram os principais aspectos e questões abordadas nas reuniões preparatórias. Apreendemos dessas memórias, dentre outras questões, que a demora do governo estadual na entrega do P. L do Plano na ALMG afetou o cronograma de reuniões preparatórias, assim como o processo todo do Fórum Técnico. As definições das datas e das dinâmicas de cada uma das etapas do Fórum Técnico deveu-se à atuação da Comissão Organizadora. Além disso, as restrições orçamentárias influenciaram na diminuição do quantitativo de encontros regionais e, por conseguinte, implicou na restrição de participação da sociedade.

Depreendemos também destas memórias, que na 15ª reunião preparatória, realizada no dia 03 de março de 2016, foi solicitado que a consultoria da ALMG preparasse e disponibilizasse um documento com os dados referentes ao diagnóstico da Educação no Estado para auxiliar os coordenadores e os participantes dos encontros regionais. De fato, o documento foi elaborado e disponibilizado no site da ALMG e denominado de *Diagnóstico do Plano Decenal Estadual de Educação de Minas Gerais*.

Na primeira parte do diagnóstico é feita uma contextualização histórica em torno da elaboração de Planos de Educação, que remonta aos anos de 1932 com o Manifesto dos Pioneiros. Na segunda parte são apresentadas informações em torno de alguns indicadores educacionais do Estado e, por fim, as metas do PNE e a situação de Minas Gerais em relação a cada uma delas. Os dados e informações foram apresentados em forma de gráficos e tabelas. O diagnóstico abrangeu os períodos de 2001 a 2013. Concluiu-se que o Plano Estadual (2011-2020), em vigor naquela época, estava desatualizado em relação ao PNE (2014-2024) e por isso havia a necessidade de revê-lo.

Compreendemos que a realização de um diagnóstico da realidade é condição fundamental para elaboração de uma política pública. Em síntese, o diagnóstico apontou para a diminuição do analfabetismo na população na faixa etária de 15 anos ou mais no período de 2001-2013 (de 11,7% para 7,6%). Aumentou os anos de escolaridade da população de 15 anos ou mais, contudo essa média era inferior à região sudeste e à média nacional. Os indicadores de acesso e permanência apontaram para um crescimento bastante considerável da universalização

do ensino fundamental em 98,63% dos estudantes de 6 a 14 anos do estado de Minas Gerais. Em 2013, Minas Gerais possuía a segunda maior rede de ensino do país, representando cerca de 10% (50.042.448) do quantitativo do número de estudantes do total nacional.

Outro destaque é a redução do número escolas estaduais: de 5.935 para 3.670, uma redução de 38,2%. Sendo que um dos fatores que levou a essa redução, de acordo com o diagnóstico, foi “a política de municipalização do ensino fundamental” (MINAS GERAIS, 2016a, p.43). Dourado (2007) analisou que o processo de municipalização do ensino fundamental, tem se configurado com um processo de desconcentração, entendido como “a transferência de competências de um ente federado para outro, resultando na manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica” (DOURADO, 2007, p.937). Talvez essas ações, na prática estejam muito mais relacionadas com a transferência de gastos do que com a garantia de condições geradoras de autonomia aos entes federados.

No que se refere ao indicador da infraestrutura da escola, de acordo com o Diagnóstico teria ocorrido uma melhoria, sobretudo quanto aos laboratórios de informática e ciência e biblioteca, assim como, de sanitários e acessibilidade. A infraestrutura adequada é condição básica para o desenvolvimento de uma educação de qualidade (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

O diagnóstico revelou que em 2013 ocorreu a diminuição do número de reprovação e abandono, respectivamente 4,8% e 2,3% nos anos finais do ensino fundamental. Em 2005, a taxa de reprovação era de 12,2% e 6,3% de abandono. No que se refere ao Ideb, temos o seguinte quadro quando, levado em consideração os dados de 2013: Ensino Fundamental - Anos Iniciais (6,1) ultrapassou a meta estabelecida pelo MEC para 2013 (5,7); nos Anos Finais alcançou (4,8) superou a meta para 2013 (4,6). Para o Ensino Médio, o resultado foi (3,8) e com isso não atingiu a meta estabelecida (4,3).

O diagnóstico apresentou os resultados alcançados nas avaliações externas: Proalfa, Proeb e Pisa. Sobre as avaliações, aprendemos com Freitas (2018a, p.82) que “os resultados das avaliações passam a guiar a vida escolar. A elevação da nota da escola é estabelecida como referência de qualidade, o que leva à ocultação do debate sobre as finalidades educativas, favorecendo a captura da ação pedagógica pelo *status quo*”. É uma lógica que favorece a classe dos mais ricos, em detrimento da classe trabalhadora.

A parte final do diagnóstico traz a situação do estado em relação às metas do PNE (2014-2024). Averiguamos que os dados revelam que em todas as metas relacionadas, especialmente à educação básica, o estado de Minas Gerais estava aquém dos índices estabelecidos. Nesse

sentido, era latente a necessidade de se construir estratégias para alcançar os resultados esperados. Embora a SEE tivesse apresentado dados objetivos para comprovar as suas informações, sabemos que eles não deveriam ser considerados como prontos e acabados, ou seja, eles precisariam ser problematizados e as informações deveriam ser cruzadas com dados de outras fontes importantes para que a análise pudesse ser a mais próxima possível da realidade educacional de Minas Gerais no período investigado.

Outro aspecto fundamental, oriundo das memórias das reuniões preparatórias, foi a construção do Regulamento do Fórum Técnico que foi debatido nas reuniões preparatórias n^{os} 11^a, 18^a e 19^a. De acordo com Denardi (2019, p.91), “um dos principais desdobramentos das reuniões preparatórias foi o Regulamento do Fórum Técnico, materializando os principais anseios e encaminhamentos dos participantes da Comissão”.

Em suma, o Regulamento do Fórum Técnico contém uma parte normativa composta de 23 artigos e uma parte final com três anexos. No Regulamento não consta o registro da data de publicação e nem nome do responsável registrada no documento. Esse é um aspecto no mínimo curioso, pois obrigatoriamente os documentos devem ser datados e assinados. Contudo, compreendemos que ele foi publicado entre a 19^a reunião preparatória ocorrida em 06 de abril de 2016 e a última reunião realizada em 14 de junho de 2016.

O Regulamento foi importante para nortear o Fórum Técnico e, em especial, os encontros regionais e final no sentido de tornar clara as regras do jogo. Concordamos com Pereira e Valente (2021b, p.387) que “é possível depreender que, do ponto de vista de informação e divulgação dos eventos, a assembleia legislativa procurou socializar os dados”. Contudo, defendemos que os dados e informações não devem ser aceitos como verdades absolutas, se assim fosse, não seria necessário estudá-los. Pelo contrário, eles devem ser analisados sob a ótica crítica e com o olhar de desconfiança do pesquisador.

Conforme o art. 2^o, o objetivo do Fórum Técnico é buscar junto à sociedade e instituições públicas e privadas subsídios para a discussão do P. L n^o 2.882/2015. O art. 1^o definiu os 12 encontros regionais e no art. 3^o foram estabelecidos os 8 grupos e as metas do Plano que seriam discutidas em cada um deles. O art. 4^o estabelece a consulta pública a ser realizada por meio do portal *www.almg.gov.br*, no período de 27 de abril a 20 de maio de 2016. Nos arts. 5^o ao 7^o são detalhados a questão dos encontros regionais e a inscrição para cada um deles, que deveria ocorrer por meio do portal da ALMG ou no local do evento. O art. 8^o aborda em detalhes os procedimentos para a realização da Etapa Final. O capítulo VIII das disposições gerais dispõe, dentre outras questões, das competências da Comissão Organizadora.

A parte final o Regulamento traz três anexos⁵⁷. Analisando os registros das memórias das Reuniões preparatórias depreendemos que o cronograma foi sendo definido e ajustado no decorrer do Fórum Técnico. O primeiro anexo apresenta o cronograma de todas as Etapas do Fórum Técnico: 1) Preparação: 24 de abril de 2015 a 24 de fevereiro de 2016; 2) Participação pela Internet – Consulta Pública: 28 de abril a 20 de maio de 2016; 3) Regionalização: 26 de fevereiro a 24 de maio de 2016; 4) Etapa Final: 15 a 17 de junho de 2016. No Anexo II consta uma tabela com informações sobre os encontros regionais: região, município e data, os quais serão pormenorizados mais à frente. No Quadro abaixo, fizemos uma síntese do Anexo III.

Quadro 10 - Vagas por segmento nos encontros do Fórum Técnico

1. Pais/mães (rede municipal e rede estadual): 2 vagas.
2. Estudantes (rede pública e rede privada): a) Ed. Básica: 2 vagas; b) Ed. Profissional: 2 vagas; c) Ed. Superior: 2 vagas.
3. Gestores estaduais: a) Ed. Básica: 1 vaga; b) Inst. ensino superior: 1 vaga.
4. Gestores municipais (ed. básica): 1 vaga.
5. Gestores da educação privada (ed. básica): 1 vaga.
6. Trabalhadores da ed. Pública:
• Ed. Básica: a) Municipal: 2 vagas; b) Estadual: 2 vagas.
• Ed. Profissional: 2 vagas.
• Ed. Superior: a) Técnicos: 2 vagas; b) Docentes: 2 vagas.
7. Trabalhadores da ed. Privada: a) Ed. Básica: 2 vagas; b) Ed. Profissional: 2 vagas; c) Ed. Superior: 2 vagas.
8. Conselhos municipais de educação: 1 vaga.
9. Movimentos sociais: 2 vagas.
Total: 31 vagas.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anexo III do Regulamento do Fórum Técnico.

Conforme o quadro acima, constam 31 vagas reservadas para os representantes por segmentos. No início eram destinadas 29 delas para essa finalidade. Porém, na 15ª reunião preparatória foi suscitada a inserção de vagas destinadas aos movimentos sociais. A discussão foi se alastrando até que na 19ª reunião preparatória, ocorrida no dia 06 de abril de 2016, foram definidos os segmentos que teriam vagas na Etapa Final – desde que fizessem as inscrições. “Sobre as vagas para os movimentos sociais, na 15ª reunião preparatória “decidiu-se que será acrescido à ficha de inscrição o segmento “movimentos sociais” para que seus representantes sejam devidamente identificados e possa ser processada a reserva de vagas” (MINAS GERAIS, 2016g, s/p). Na prática, foram reservadas 2 vagas para os movimentos sociais, contabilizando 31 delas destinadas aos segmentos.

⁵⁷ Na 18ª reunião preparatória foi mencionado o anexo IV do regulamento – que tratava da questão da reserva de vagas para os representantes por segmentos - contudo no Regulamento do Fórum Técnico publicado no site da ALMG o anexo IV consta como anexo III.

De forma concomitante, às Reuniões Preparatórias, ocorreu a audiência pública realizada no dia 19 de fevereiro de 2016, intitulada de *Debate Público Planejando a Educação em Minas Gerais - Metas e Estratégias para Financiamento e Redução das Desigualdades Educacionais*. Tratou-se de um espaço aberto à participação de grupos, instituições e pessoas da sociedade em geral com o intuito de discutir temas de relevância para a realização dos encontros regionais.

A programação do Debate contemplou inicialmente a apresentação do PL 2.882/15, na sequência foi realizado o painel “Financiamento da Educação e Custo Aluno Qualidade”. E no turno da tarde ocorreram outros dois painéis denominados de “Ensino Médio da Rede Estadual” e “Superação das desigualdades educacionais – Acesso e Permanência dos alunos nas modalidades: educação especial, educação no sistema socioeducativo e prisional e educação do campo, indígena e quilombola”. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.158), audiências públicas tendem a privilegiar as informações especializadas.

Nesse debate foram elencados os grandes desafios do Plano Estadual de Educação, como acesso e permanência dos estudantes nas modalidades de educação especial, do campo, indígena, quilombola e no sistema prisional e socioeducativo. O tema do financiamento também foi destacado pelo coordenador da Campanha Nacional pelo Direitos à Educação, Daniel Cara, que trouxe a discussão do CAQ, o qual está previsto no PNE (2014-2024).

Dentre os insumos necessários para se ter uma melhoria da qualidade na/da educação foram destacados os seguintes: plano de carreira; formação continuada para os profissionais da educação; adequação do número de estudantes por turma; bibliotecas e salas de leitura; laboratórios de ciências; quadras esportivas; laboratórios de informática e brinquedotecas.

Destacou-se que o CAQi é uma etapa anterior à implementação definitiva do CAQ. Compete ao governo federal complementar os estados e municípios que não alcançarem os valores do CAQi e CAQ (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018). Destacou-se que a cada R\$ 1 investido em educação, o governo federal contribui com R\$ 0,18 centavos, os Estados com R\$ 0,40 e os municípios participam com R\$ 0,42. Os municípios são os que menos arrecadam e os que mais contribuem. Com o CAQ esses investimentos seriam distribuídos de forma mais equitativa (R\$ 0,31 para União, R\$ 0,34 para estados e R\$ 0,35 para os municípios)⁵⁸.

⁵⁸ Disponível em:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2016/02/19_debate_plano_estadual_educacao_palestras.html. Acesso em: 04 out. 2021.

Por fim, esse Debate Público foi um ponto de partida para o início de um diálogo junto à comunidade em geral em torno da formulação do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais. Nesse contexto, concordamos com Arelaro (2007) quando ela nos remete a pensar que não podemos renunciar a espaços de participação popular com vistas ao fortalecimento da gestão democrática e, no nosso entendimento, com consequências positivas para a melhoria da qualidade na/da educação. Conforme mencionado, esse Debate público antecedeu os Encontros Regionais e Final, que iremos detalhar a seguir.

5.2 Encontros Regionais e Final no contexto do Fórum Técnico

Os Encontros Regionais foram coordenados pela Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, com o auxílio técnico da GPI. Participaram desses encontros: professores, funcionários, pais e estudantes, bem como representantes da sociedade civil, movimentos estudantis, sociais, sindicatos, ONGs, dentre outros. Essas instituições tiveram a oportunidade de se mobilizarem para conhecer e discutir o Plano, bem como propor alterações, sugerir demandas e suscitar debates. “No caso específico dos planos de educação, a participação se dá em espaços institucionalizados; mas, ainda assim, é fundamental a organização da sociedade no sentido de que as suas propostas não se tornem apenas apêndices do projeto do governo” (PEREIRA; VALENTE, 2021b, 387). Ao todo, participaram do encontro 3.176 pessoas.

No âmbito da Comissão Organizadora, foram definidos os locais e as datas dos encontros regionais⁵⁹. Eles deveriam acontecer entre 26 de fevereiro de 2016 e 24 de maio de 2016, em 12 cidades de diferentes regiões do estado: Coronel Fabriciano (26/02), Sete Lagoas (04/03), Montes Claros (11/03), Varginha (18/03), Araxá (01/04), Paracatu (08/04), Ubá (14/04), Divinópolis (28/04), Uberlândia (06/05), Diamantina (12/05), Teófilo Otoni (20/05) e Belo Horizonte (24/05). Desse modo, declinou-se da realização de encontros nas cidades de Araçuaí (Jequitinhonha), Uberaba (Triângulo), Ponte Nova (Caparaó) e Mariana (Central). Os encontros regionais foram realizados em instituições de ensino, as inscrições foram abertas a todos e efetivadas via internet no portal da ALMG ou presencialmente no local do evento.

Para otimizar as discussões nos encontros regionais e mais adiante na etapa final, o anexo do P.L foi agrupado por temas organizados em oito grupos de trabalho (GTs), a saber:

⁵⁹Disponível em:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_plano_educacao/encontros_regionais/index.html?albPos=1. Acesso em: 19 maio 2020.

Grupo 1 – Acesso e universalização: Meta 1: Educação Infantil; Meta 2: Ensino Fundamental; Meta 3: Ensino Médio; Meta 5: Alfabetização na idade certa. O **Grupo 2** – Inclusão educacional, diversidade e equidade: Meta 4: Educação Especial; Meta 8: EJA; Meta 9: Alfabetização de jovens e adultos. O **Grupo 3** – Qualidade da educação básica: Meta 6: Educação em tempo integral; Meta 7: Melhoria da qualidade da educação básica. O **Grupo 4** – Educação profissional: Meta 10: EJA integrada à educação profissional; Meta 11: Educação profissional de nível técnico. O **Grupo 5** – Educação superior: Meta 12: Acesso à Educação Superior; Meta 13: Melhoria da qualidade da Educação Superior; Meta 14: Acesso à pós-graduação. O **Grupo 6** – Formação e valorização dos profissionais da educação: Meta 15: Formação de profissionais da educação; Meta 16: Formação continuada de profissionais da educação; Meta 17: Valorização dos profissionais de educação; Meta 18: Carreira dos profissionais da educação. O **Grupo 7** – Gestão democrática: Meta 19: Gestão democrática; Parte normativa do PEE. O **Grupo 8** – Articulação entre os sistemas de educação e financiamento: Meta 20: Financiamento. (MINAS GERAIS, 2016g).

Nesse sentido, a Comissão Organizadora elaborou o *Documento de Propostas* e o seu objetivo foi “tornar as discussões nos grupos de trabalho mais objetivas e didáticas” (MINAS GERAIS, 2016b, p.02). Foram agrupadas as metas presentes no P.L n° 2.882/2015, considerando as suas aproximações com os temas de cada grupo de trabalho.

O *Documento de Propostas* tornou-se o modelo padrão de referência e que foi aplicado em todos os 12 encontros regionais. A partir dele foi que os participantes dos encontros fizeram suas sugestões de alterações, supressões ou acréscimos. Além disso, ao final dos encontros essa sistematização possibilitou a consolidação das sugestões, inclusive aquelas oriundas da Consulta online, que resultou no Documento Final de Propostas.

A programação dos encontros seguiu um modelo padrão, a saber: Credenciamento; abertura; palestra; discussão nos grupos; eleição dos representantes regionais à Etapa Final. A previsão dos encontros era iniciar às 08 horas e terminar às 18 horas. As palestras buscavam contextualizar o Encontro e os processos de constituição do Plano Estadual de Educação e o objetivo dos GTs era discutir as metas e propostas existentes no plano. Os grupos poderiam ratificar ou propor alterações nas metas e estratégias.

Além dessas questões, a dinâmica dos encontros poderia envolver: a) redução no número de GTs para 6 conforme a necessidade; b) as propostas originais do documento orientador que não sofressem modificações seriam consideradas automaticamente aprovadas e não seriam discutidas na Etapa Final e c) os GTs poderiam aprovar novas propostas, sendo que aquelas que obtivessem 75% dos votos estariam automaticamente priorizados e encaminhados à Etapa Final. “As propostas aprovadas e não priorizadas nos Grupos de Trabalho dos Encontros

Regionais não serão discutidas na Etapa Final, mas constarão de anexos do Documento Final do Fórum Técnico” (MINAS GERAIS, 2016g, s/p).

A inscrição do representante se dava por segmento e expressa no momento da inscrição. Foram reservadas 31 vagas para os representantes por segmentos, cujo objetivo era “representar a região na Etapa Final do Fórum Técnico em Belo Horizonte, com direito a voz e voto nas Plenárias e nos Grupos de Trabalho” (MINAS GERAIS, 2016g, s/p). Os eleitos eram indicados em plenária a cada encontro, após a conclusão dos GTs. A inscrição dos representantes eleitos para a Etapa Final ocorreria de modo automático pela ALMG a partir das informações fornecidas no próprio formulário do representante. Caso no encontro não houvesse inscrição para um determinado segmento, a representação daquela região ficaria com menor número, pois as vagas não poderiam ser redistribuídas para outros segmentos.

Concomitante aos encontros regionais, no período de 28 de abril a 20 de maio de 2016 foi disponibilizado um *link* para consulta pública de forma *online* no Portal da ALMG. O objetivo da consulta pública era coletar propostas para contribuir com o Fórum Técnico, além disso tinha o propósito de incentivar a participação da população no processo de construção do Plano Estadual. As contribuições poderiam ser novas ou sobre as metas e estratégias do P.L 2.882/2015. Para acessar a Consulta Pública, o interessado deveria realizar um cadastro no Portal da ALMG e inserir *login* e senha. As propostas recebidas pela consulta pública seriam agrupadas por tema, divulgadas no portal da ALMG, sistematizadas e encaminhadas para discussão nos grupos de trabalho na Etapa Final (MINAS GERAIS, 2016g, s/p).

Em geral, a meta 3 que tratava do ensino médio (71 contribuições)⁶⁰, foi a que recebeu a maior parte das contribuições, o objetivo dessa meta era universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda população de 15 a 17 anos e elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%. A meta 7 que tratava da melhoria da qualidade na/da educação recebeu 11 contribuições. Dentre as outras contribuições destacam-se: 13 para a meta 2 – ensino fundamental; 12 contribuições para as metas 16 - Formação Continuada e Acesso à Pós-Graduação para Profissionais da Educação e a meta 18 - Carreira dos Profissionais da Educação. Ao todo, foram realizadas 165 contribuições que se somaram às propostas recolhidas nos 12 encontros regionais e foram levadas para o debate na etapa final do evento, entre 15 e 17 de junho de 2016.

Denardi e Costa (2020) avaliaram essa etapa e a resumiram nos seguintes termos:

⁶⁰ Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/index.html?action=search&searchPage=20&dataFim=30/06/2016&dataIni=01/01/2016&categoria=&searchNot=true¬icia=on&release=on>. Acesso em: 07 nov. 2021.

A interiorização das discussões do PEE por meio dos Encontros Regionais foi uma das arenas de debate mais profundas e elaboradas no processo de tramitação do Plano na Assembleia Legislativa. Foi a oportunidade de colocar seu conteúdo o mais próximo possível das diferentes realidades do estado, resultando numa coletânea de propostas de alterações bastante diversificada, pensadas e debatidas por uma pulverizada rede de atores políticos e sociais ao redor de Minas. (DENARDI; COSTA, 2020, p.141).

Nessa fase de regionalização do Fórum Técnico, “o grau de capilaridade da arena em Minas afora dava às entidades de maior inserção no estado a possibilidade de fazerem prevalecer seus interesses” (DENARDI; COSTA, 2020, p.150). Mas isso não era impeditivo para a participação de outros segmentos, pois bastava participar de um único encontro para realizar as suas intervenções.

Analisado a partir da ótica da mobilização social, compreendemos que o papel da ALMG, ao realizar as audiências públicas, os encontros regionais e a consulta popular foi exitoso. Concordamos com Arelaro (2007), que boas experiências precisam ser reconhecidas e valorizadas. A maneira como foi oportunizada a participação popular no caso desses eventos foi, sem dúvidas, uma experiência marcante nos processos de formulação de políticas públicas em Minas Gerais. Boas experiências de participação precisam ocorrer também no interior das escolas, sob os preceitos da qualidade negociada, conforme debatida por Bondioli (2013).

Ao final dos 12 encontros regionais, das 271 propostas originais, 263 foram modificadas. Além disso, foram coletadas 507 novas propostas. Com relação à eleição da representatividade por segmentos, destaca-se que:

Ao mesmo tempo que determinados segmentos não foram devidamente representados - a exemplo dos Gestores Estaduais de Instituições de Ensino Superior e da Rede Privada de Educação Básica -, outros foram capazes de preencher integralmente as vagas, como os Movimentos Sociais e Trabalhadores da Rede Pública de Educação Básica Estadual (DENARDI, 2019, p.125).

Constatou-se que ao término da etapa dos encontros regionais, ao todo foram eleitos 174 representantes para participar da Etapa Final, menos da metade do quantitativo previsto. “Os representantes regionais eleitos receberam ajuda de custo da ALMG e da SEE para viabilizarem seu deslocamento e permanência em Belo Horizonte durante a referida etapa final” (MINAS GERAIS, 2016h, p.4).

No tocante à Etapa Final, ela ocorreu no período de 15 e 17 de junho de 2016, em Belo Horizonte, nas dependências da ALMG. Esse evento marcou o encerramento do Fórum

Técnico. De acordo com o art. 8º do Regulamento do Fórum, o objetivo dessa etapa foi “analisar, consolidar e aprovar as contribuições oriundas da etapa de regionalização e da Consulta Pública, formatando um documento final do evento” (MINAS GERAIS, 2016g, s/p). Tal documento final deveria ser encaminhado ao Comitê de Representação e posteriormente à Mesa Legislativa da ALMG. Essa fase reuniu as contribuições e sugestões oriundas dos encontros regionais que foram compiladas e encaminhadas para votação das inclusões, supressões e alterações.

Um fato interessante é que no ato das inscrições para a Etapa Final, muitos dos inscritos não informaram qualquer vinculação institucional, isso ocorreu talvez pelo fato de que a inclusão dos dados da instituição a que pertenciam era opcional⁶¹. Essa etapa “foi também a oportunidade de reunir com mais força todos os atores envolvidos nas discussões do Plano, seja por parte do Poder Público, da sociedade civil organizada ou da iniciativa privada” (DENARDI; COSTA, 2020, p.146). Ao todo, ela contou com 535 participantes. Foi definido que a ALMG financiaria as entidades mais ligadas à sociedade civil, outra parte dos representantes seriam custeados pela SEE.

Para a realização da Etapa Final foi disponibilizado o *Documento de Propostas para os Grupos de Trabalho da Etapa Final*, oriundo dos encontros regionais e da consulta pública *online*, que continha 282 novas propostas que foram acrescentadas ao documento original do P.L 2.882/2015, totalizando 545 propostas para serem analisados pelos GTs. O seu objetivo foi contemplar todas essas questões a fim de subsidiar o trabalho dos grupos na etapa final do fórum técnico.

A estrutura desse documento é composta de uma apresentação, uma segunda parte mais extensa cujo conteúdo está distribuído nos mesmos oito GTs que nortearam os encontros regionais, na terceira parte uma Moção aprovada no grupo 8 em Diamantina – que não foi incorporada posteriormente ao documento Final de Propostas e, por último, um anexo contendo a Parte Normativa do Plano Estadual de Educação.

O referido documento continha a sistematização das sugestões oriundas dos 12 encontros regionais, as contribuições recebidas pela Consulta Pública *online* e as estratégias que foram automaticamente aprovadas em sua forma original (conforme §3º do art. 6º do Regulamento), a saber: 1.1; 2.12; 2.13; 3.13; 5.3; 5.4; 6.7 e 14.6. Ao todo, o documento continha 282 novas propostas que foram acrescentadas ao documento original do P.L, totalizando 545

⁶¹ Disponível em:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2016/06/09_release_forum_educacao_etapa_final.html. Acesso em: 04 out. 2021.

propostas para serem analisados pelos GTs. Nessa última etapa ainda seria possível apresentar novas propostas, desde que elas fossem inéditas.

No primeiro dia do encontro ocorreram painéis apresentados por especialistas e debates gerais. De manhã ocorreu um painel que tratou dos dois primeiros anos de vigência do PNE (2014-2024) e a tarde aconteceram dois painéis de discussão: um que tratou dos aspectos estruturantes para educação de qualidade em Minas Gerais e outro, sobre o desenvolvimento da educação básica ao ensino superior. As discussões em torno da crise política e financeira do Brasil vieram à tona. Foram feitas críticas ao governo federal no que se refere aos retrocessos que viriam com as medidas de congelamento dos gastos e da desvinculação de recursos⁶². Além disso, houve manifestações e atritos por parte daqueles participantes que se posicionaram a favor ou contra o golpe em curso contra a presidenta Dilma Rousseff.

No segundo dia, cada um dos integrantes dos GTs se reuniu para analisar e discutir as propostas. De acordo com o art. 15 do regulamento, sendo que a dinâmica dos GTs deveria ocorrer da seguinte maneira:

Art. 15 – As Sessões dos Grupos de Trabalho terão a seguinte dinâmica: I – breve contextualização sobre a temática do grupo; II – exposição da metodologia dos trabalhos; III – eleição dos relatores do Grupo de Trabalho; IV – leitura do documento de propostas referido no caput do artigo anterior; V – votação e aprovação do texto de referência para a discussão das propostas que apresentem mais de uma versão; VI – levantamento de pedidos de destaques, quando for o caso; VII – votação e aprovação, por maioria simples, das propostas, salvo os destaques; VIII – apresentação oral dos destaque solicitados, em até 2 (dois) minutos cada; IX – discussão e votação, por maioria simples, dos destaques; X – redação do relatório do Grupo de Trabalho. (MINAS GERAIS, 2016g, s/p).

Um dos destaques foi o GT que abordou a temática do Financiamento, no ponto que trata do percentual de investimento de 10% do PIB para educação, que foi aprovada nesse grupo, modificando o P.L 2.882/2015. Destacamos outros três aspectos significativos que foram aprovados nos seus respectivos GTs: em primeiro lugar, o G2 discutiu sobre a inclusão educacional, diversidade e equidade que aprovou a proposta de inclusão dos gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros (LGBT) entre as minorias a serem priorizadas na elevação da escolaridade média da população. A presença desses segmentos “foi mais marcante nas últimas edições da etapa, notadamente na de Belo Horizonte” (DENARDI; COSTA, 2020, p.150).

⁶² Disponível em:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2016/06/15_forum_educacao_paineis_tarde.html. Acesso em: 04 out. 2021.

Em segundo, o grupo 6 discutiu a formação e valorização dos profissionais de educação e aprovou a proposta de que no prazo de até sete anos de vigência do plano os profissionais de educação básica devam concluir o curso de graduação em nível superior, na área em que atuam. Em terceiro lugar, a questão da Escola sem partido discutida pelo grupo 7 da Gestão democrática⁶³. Por fim, o trabalho dos GTs resultou em um documento contendo 154 propostas novas, das quais foram aprovadas 133 e que foram encaminhadas para a plenária final do Fórum Técnico, que ocorreu no último dia de encontro (MINAS GERAIS, 2016h).

No último dia, 17 de junho, ocorreu a plenária para a aprovação do documento final, que seria encaminhado para o Comitê de Representação. Conforme previsto no regulamento, a Plenária Final deveria ocorrer da seguinte maneira:

I – abertura pelo deputado coordenador; II – apresentação, em até 10 (dez) minutos, dos relatórios aprovados nos Grupos de Trabalho pelos respectivos coordenadores; III – suspensão dos trabalhos por até 30 (trinta) minutos para leitura, pelos participantes, do Documento de Propostas para a Plenária Final; IV – leitura, pela mesa coordenadora dos trabalhos, do documento de propostas referido no inciso anterior e levantamento de pedidos de destaques; V – apresentação oral dos pedidos de destaque; VI – votação e aprovação, por maioria simples, das propostas não destacadas; VII – discussão e votação, por maioria simples, dos destaques; VIII – apresentação e votação de eventuais recursos de rediscussão, conforme previsto nos §§ 5º a 7º deste artigo; IX – leitura, pela mesa coordenadora dos trabalhos, das entidades que compõem o Comitê de Representação deste Fórum Técnico, nos termos do art. 18 deste regulamento; X – entrega do Documento Final ao Presidente da ALMG; XI – encerramento do Fórum Técnico. (MINAS GERAIS, 2016g, s/p).

As discussões se iniciaram de manhã e terminaram às 23 horas. As questões de gênero e sexualidade geraram uma grande polêmica. De um lado, havia participantes que defendiam que a menção à retirada dessa temática do texto do Plano, sob a argumentação de que isso estimularia a erotização precoce das crianças. De outro lado, estavam os participantes que argumentaram de forma contrária, dizendo que o papel da escola é trabalhar o conhecimento e que ela não erotiza ninguém. São perspectivas antagônicas, umas mais conservadoras e outras progressistas quanto à forma de ensino. Por fim, a plenária rejeitou o pedido de supressão do texto em debate. Vemos que os conflitos são inerentes aos debates e discussões e eles precisam ser resolvidos sob a perspectiva da negociação, conforme discutido por Bondioli (2013).

⁶³ Disponível em:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2016/06/16_forum_educacao_propostas_grupos_trabalho.html. Acesso em: 10 nov. 2021.

Foi aprovado o acréscimo da 21ª meta⁶⁴ ao plano, que tratava da criação e implementação de um programa educacional de combate às discriminações, motivadas por preconceito de orientação sexual, identidade de gênero, machismo, LGBTfobia, de crença ou de qualquer outra natureza⁶⁵. Ressaltamos que o texto final aprovado pelo Plenário da ALMG manteve o combate à discriminação, mas de forma genérica, retirando exemplos de discriminações possíveis: raça, religião e identidade de gênero. Outras questões polêmicas vieram à tona como aquelas relacionadas à Escola Sem Partido⁶⁶ e manifestações contrárias ao governo interino de Michel Temer.

Além disso, os coordenadores leram os relatórios dos GTs. Foram aprovadas as diretrizes relacionadas à Educação Infantil relacionada à realização de consulta pública para identificar as demandas das famílias por creches e pré-escolas no campo. Foi aprovada a meta relacionada à Educação Especial que trata da garantia de transporte escolar gratuito e atendimento adequado aos estudantes superdotados. Diversas outras áreas tiveram propostas aprovadas: qualidade na/da educação básica, educação profissional, superior, formação e valorização dos profissionais, gestão democrática e articulação entre os sistemas de educação e financiamento. Por fim, na plenária foram também apresentados 2 (dois) recursos de rediscussão e 4 (quatro) moções.

O Documento Final de Propostas sintetizou todas as sugestões de alterações que foram aprovadas na Plenária Final. Ele também foi estruturado a partir do agrupamento das metas em torno dos GTs temáticos utilizados ao longo dos encontros regionais e da Etapa Final. Destacado em negrito estavam as estratégias que foram suprimidas e ao final de cada meta foram elencadas as novas estratégias aprovadas na Etapa Final. Ao final do Documento foram descritas as 4 moções aprovadas na plenária final do Fórum Técnico.

Além disso, o Documento Final totalizou 280 (duzentas e oitenta) propostas e estruturado em 21 metas e 352 estratégias (MINAS GERAIS, 2016h). Dentre as 118 estratégias, destacamos aquelas que estão relacionadas à Meta 7 - Melhoria da qualidade da educação básica, a saber: fortalecer armazenamento de dados dos estudantes; monitoramento de frequência; ajuste proporção professor/estudante por faixa etária e acesso à cultura com transporte gratuito.

⁶⁴ No Documento Final de Propostas do PEE em si não havia meta numerada como 21, pois da meta 20 pularam para a meta 22, ou seja, ao todo o documento consistia de 21 metas.

⁶⁵ Disponível em:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2016/06/17_plenario_forum_educacao_tarde.html. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁶⁶ Em linhas gerais, trata-se de um movimento de cunho político e ideológico que de cunho conservador que busca impor, por meios legais, deveres e proibições aos professores no exercício docente em sala de aula.

Após aprovado, o Documento Final de Propostas foi repassado ao presidente da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da ALMG e, também, foram eleitos os integrantes da Comissão de Representação, que ficou responsável pelo acompanhamento e consolidação das modificações realizadas no Plano.

Antes, porém, de finalizarmos este tópico, traremos mais algumas considerações sobre o processo de formulação do PEEMG com o intuito de identificarmos as marcas que remetem às concepções e perspectivas de qualidade na/da educação. Nesse contexto, é sempre importante lembramos que os Planos de Educação são concebidos para serem balizadores de outras políticas públicas com vistas à melhoria da qualidade educacional (DOURADO, 2020), embora nem sempre ele se concretize como tal (FERREIRA; MORAES; OLIVEIRA, 2021).

Diferentemente do caráter mais teórico-conceitual, histórico e formativo dos documentos da Conae 2010, que balizaram as discussões do PNE (2014-2024), os documentos do PEEMG eram de teor mais técnico, instrumental e quantitativo, como por exemplo: o Diagnóstico e os Documentos de propostas dos encontros regionais e finais. Esses documentos eram constituídos basicamente de metas e um conjunto de estratégias.

O presente documento intenta apresentar um diagnóstico educacional que embasa a tomada de decisões em relação às metas e estratégias a serem estipuladas para o novo Plano Estadual de Educação. Para tanto, apresenta a evolução dos principais indicadores educacionais do Estado, como os de acesso, qualidade, e os relativos à infraestrutura. Contempla, ademais, indicadores de eficiência e qualidade. Na sequência, são apresentadas as metas do Plano Nacional e a situação de Minas em relação a cada uma delas. (MINAS GERAIS, 2016a, p.12).

A referência dos dados apresentados no diagnóstico e que subsidiaram as discussões foi do ano de 2013. Como o PEEMG foi aprovado em 2018, isso significa que as informações e os dados estavam completamente desatualizados. Analisando essa questão a partir da ótica da temática da qualidade, concluímos que o alcance das metas e estratégias do PEEMG ficam comprometidas, pois estas foram traçadas com base em premissas diferentes da realidade.

No que se refere aos Documentos de Propostas e ao Documento de Propostas para os Grupos de Trabalho da Etapa Final, basicamente organizaram as metas e estratégias do P.L 2.882/2015 distribuídas em oito grupos.

O texto apresentado é idêntico ao sistematizado pela comissão organizadora do evento, que decidiu por manter a redação original do PL 2.882/2015, fazendo apenas o agrupamento das metas por similaridade temática. Portanto, com o objetivo de preservar o seu conteúdo original, o texto não foi submetido

a qualquer alteração linguística pela Diretoria de Comunicação Institucional. (MINAS GERAIS, 2016b, p.1).

O Documento de Propostas para os Grupos de Trabalho da Etapa Final foi sistematizado com a intenção de contemplar todas as alterações aprovadas sobre o Documento de Propostas para os Encontros Regionais nas doze cidades onde houve a etapa de regionalização, as novas propostas ali priorizadas e, também, as contribuições recebidas pela Consulta Pública. (MINAS GERAIS, 2016c, p.1).

Além destes, o Documento Final de Propostas é composto basicamente do consolidado das metas e estratégias, da parte normativa e das moções aprovadas na etapa final do Fórum Técnico (MINAS GERAIS, 2015c). De outro modo, os debates e audiências públicas buscaram abordar os temas em torno do PEEMG de forma mais profunda, contudo a participação da sociedade foi bem restrita. As Reuniões preparatórias, cuja participação se deu de forma representativa, nos pareceu ser uma importante fonte de pesquisa, na medida em que elas registraram diversos contornos e detalhes importantes a respeito do processo de formulação do PEEMG no âmbito do Fórum técnico.

Considerando essas descobertas, concluímos que o Fórum Técnico fez jus ao termo técnico, visto que os referenciais mais técnicos são mais objetivos e constam informações básicas para subsidiar as escolhas e decisões. A nosso ver, para que as pessoas tenham condições de participar de maneira mais profícua é necessário maior conhecimento teórico-conceitual e abordagem histórica que lhes permitam refletir e problematizar mais a realidade e os próprios dados objetivos de modo a ter maior clareza sobre aquilo que está sendo proposto e ou decidido. Desse modo, ocorreu de ampliar a participação, mas sem ser acompanhada de uma preparação adequada e necessária dos participantes.

Considerando esses apontamentos, compreende-se que o Fórum Técnico apresenta marcas que sinalizam para uma concepção gerencial de qualidade ou GQT própria das empresas privadas. Para Freitas (2018a):

[...] tal perspectiva é incompatível com a *qualidade social* que se espera de uma educação voltada para formar lutadores e construtores de uma sociedade mais justa, sob as bases da participação na vida coletiva – na escola e na sociedade – em estreita relação com sua comunidade, da qual uma escola faz parte. (FREITAS, 2018a, p.128).

A participação, sobretudo na perspectiva da qualidade socialmente referenciada, pressupõe o protagonismo da sociedade na área educacional. Contudo, analisamos ainda que a ampliação da participação social sem os meios e a preparação necessária destes para a aquisição

de conhecimento e reflexões para o enfrentamento dos temas abordados pode comprometer a qualidade da própria política pública. Além disso, pode incorrer em argumentos meramente ideológicos e debates estéreis.

Pereira e Valente (2021b) revelam outro aspecto importante “A burocratização da participação revela cerceamento por parte das comissões organizadoras e, não poucas vezes, do próprio poder estatal em espaços de discussões das políticas públicas educacionais (PEREIRA; VALENTE, 2021b, p.387). Essa situação foi percebida na formulação do PEEMG, na medida em que a participação deveria ocorrer nos moldes, no espaço e no tempo previamente determinados pela Comissão Organizadora.

Conforme destacado pelos autores no trecho anterior, e identificado nesta pesquisa, a dinâmica empregada, oriundas dos limites e entraves estabelecidos pelo poder público, assim como, a utilização de instrumentos técnicos que deram subsídios para as discussões nos encontros regionais, marcou toda a formulação do PEEMG em detrimento de outros aspectos importantes que estamos chamando a atenção aqui, por exemplo, a aprendizagem de que a formulação da política pública propicia aos participantes é de extrema importância no modelo de Ciclo de Políticas, conforme defendido por Howlett, Ramesh e Perl (2013), no entanto ela foi deixada de lado.

5.3 Tomada de decisões: o Comitê de Representação e o trâmite legislativo

Na sequência do Fórum Técnico houve a instalação do Comitê de Representação, com a responsabilidade de revisar o Documento Final de Propostas⁶⁷ oriundo da plenária final do Fórum e, posteriormente, o processo seguiu nos termos da tramitação legislativa. A partir disso, pelas regras estabelecidas, o segundo momento de formulação do PEEMG se deu em uma arena de debate mais restrita.

No tocante ao Comitê, coube a ele fazer sugestões e acompanhar a aprovação do Plano junto à Mesa da ALMG. “A instalação do Comitê de Representação ocorreu em 5 de setembro, marcando o início das reuniões de trabalho” (MINAS GERAIS, 2016h, p.20). Além de avaliar

⁶⁷ Disponível em:

https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_plano_educacao/documentos/etapa_final/documento_final_propostas_educacao.pdf. Acesso em: 04 nov. 2021.

as metas, esses grupos também tinham a responsabilidade de avaliar a parte normativa do Plano⁶⁸. Ela foi apreciada de forma conjunta pelos integrantes do Comitê de Representação.

A composição do Comitê de Representação havia sido definida na 11ª Reunião Preparatória, no dia 01 de dezembro de 2015 e foi registrada no art. 18 do Regulamento do Fórum Técnico, sendo constituída pelas 27 entidades integrantes do FEE, são elas:

I – Associação Mineira de Municípios – AMM; II – Associação Nacional de Política e Administração da Educação, Seção Minas Gerais – Anpae-MG; III – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped; IV – Sindicato dos Professores de Universidades Federais de Belo Horizonte e Montes Claros – Apubh; V – Campanha Nacional pelo Direito à Educação; VI – Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais – CEE-MG; VII – Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da ALMG; VIII – Conspiração Mineira pela Educação; IX – Central Única dos Trabalhadores – CUT-MG; X – Escola de Educação Fazendária – Esaf; XI – Federação de Associações de Pais e Alunos do Estado de Minas Gerais – Faspam-MG; XII – Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Minas Gerais – Fecomércio/Sesc/Senac-MG; XIII – Federação das Escolas Particulares de Minas Gerais – Fenen-MG; XIV – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais – Fetaemg; XV – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – Fiemg; XVI – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas; XVII – Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar de Minas Gerais – Saaemg; XVIII – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Secretaria Regional de Minas Gerais – SBPC-MG; XIX – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – Sedectes; XX – Secretaria de Estado de Educação – SEE; XXI – Sindicato dos Profissionais de Especialistas em Educação do Ensino Público do Estado de Minas Gerais – Sindespe-MG; XXII – Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais – Sind-UTE/MG; XXIII – Sindicato dos Professores do Estado de Minas Gerais – Sinpro; XXIV – Universidade do Estado de Minas Gerais/ABRUEM – Uemg; XXV – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME-MG; XXVI – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Minas Gerais – Undime-MG; XXVII – União Nacional de Grêmios Estudantis – Ungres. (MINAS GERAIS, 2016h, p.22-23).

Além dessas questões, foi decidido que as entidades que pleitearem participar do Comitê poderiam fazê-lo e caso fossem aprovadas as suas solicitações, elas seriam consideradas como instituições convidadas. Nesse sentido, foram admitidas as seguintes instituições: o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), o Fórum Mineiro de Educação Infantil (Femei) e a Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes).

⁶⁸ Disponível em:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2016/09/05_instalacao_comite_representacao_forum_educacao.html. Acesso em: 04 nov. 2021.

Conforme consta no Informativo nº 1/2016, na reunião do dia 05 de setembro de 2016 o Comitê deu alguns encaminhamentos, a saber:

(i) eleições da Coordenadoria e da Relatoria do Comitê: a Coordenadoria ficou sob responsabilidade da UNDIME, na pessoa da Sra. Suely Duque Rodarte, e a Relatoria ficou a cargo da Secretaria de Estado de Educação, na pessoa do Sr. Tiago de Souza Lima Gomes; **(ii)** aprovação do Plano de Trabalho sugerido pela Gerência-Geral de Consultoria Temática e pela Gerência-Geral de Projetos Institucionais da Assembleia Legislativa [...], com a definição inicial da metodologia e do cronograma das atividades a serem desempenhadas pelo Comitê; **(iii)** definição das datas para início dos trabalhos dos Grupos Temáticos, a qual ocorrerá em reuniões agendadas para as 14 horas: o Grupo 1 no dia 23 de setembro; o Grupo 2 no dia 27 de setembro; o Grupo 3 no dia 20 de setembro; o Grupo 4 no dia 21 de setembro; o Grupo 5 no dia 26 de setembro; e o Grupo 6 no dia 28 de setembro. (MINAS GERAIS, 2016e, p.1).

Os seis grupos temáticos a que se referem a citação foram: **G1:** Metas 1. Educação Infantil, 2. Ensino Fundamental, 3. Ensino Médio e 5. Alfabetização de crianças. **G 2:** Metas 4. Educação Especial, 8. EJA, 9. Alfabetização de adultos, 10. EJA integrada à educação profissional e 21. Diversidade e combate às discriminações. **G 3:** Metas 6. Educação em tempo integral, 7. Melhoria da qualidade da educação. **G 4:** Metas 11. Educação profissional de nível técnico, 12. Acesso à Educação Superior, 13. Melhoria da qualidade da Educação Superior e 14. Pós-graduação. **G 5:** Metas 15. Formação de profissionais, 16. Formação continuada de profissionais; 17. Valorização dos profissionais e 18. Carreira dos profissionais. **G 6:** Metas 19. Gestão democrática e 20. Financiamento (MINAS GERAIS, 2016e). As instituições que eram integrantes ou convidadas do Comitê poderiam participar de mais de um Grupo Temático.

Desse modo, o Relatório de Eventos Institucionais nº 3/2016 esclarece que:

O Comitê de Representação se reuniu de 5/9/2016 a 16/11/2016. Foram 20 (vinte) encontros de trabalho, incluindo 17 reuniões dos subgrupos temáticos [...] e 3 reuniões gerais, para examinar e sistematizar as propostas advindas da plenária final do evento e elaborar sugestões, encaminhamentos e desdobramentos para as propostas. (MINAS GERAIS, 2016h, p.23).

Apesar dessa organização, “não houve quórum para a composição dos subgrupos 3 e 4 e, por isso, as metas 6, 7, 11, 12, 13 e 14 e suas respectivas estratégias foram incorporadas neste relatório na forma aprovada no documento final do fórum técnico” (MINAS GERAIS, 2016h, p.25). Na prática isso significou que as seis metas destacadas na citação anterior não foram avaliadas. A esse respeito, Denardi (2019, p. 71) comenta que as reuniões da Comissão de

Representação foram “pouco substanciais, com muitas ausências e sua condução praticamente relegada à Consultoria de Educação, que analisou tecnicamente o documento”.

Apesar dessa constatação, o Comitê realizou diversas modificações como desmembramento, aglutinação e supressão de estratégias, além disso encaminhou 6 sugestões a diferentes instituições: Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, SEE; FEE e outras para a tomada de providências pertinentes às suas respectivas competências. No Anexo A, o Comitê apresenta um Plano composto por 21 metas. No Anexo B, por sua vez, trouxe algumas recomendações gerais para subsidiar a elaboração do Parecer do P.L 2.882/2015.

As conclusões dos trabalhos desse comitê foram materializadas e disponibilizadas na forma do Relatório de Eventos Institucionais n° 3, em 18 de novembro de 2016. Em 30 de novembro de 2016, o Relatório foi submetido à apreciação da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia e, esta, por sua vez, limitou-se a analisar somente os requerimentos a órgãos e instituições com pedidos de providências ou pedidos de informações. Questões em torno da parte normativa do documento não foram analisadas (MINAS GERAIS, 2016f). O passo seguinte foi a tramitação do Plano nos moldes do legislativo.

A etapa da Tramitação Legislativa é fortemente marcada pela dimensão política e ideológica. Nesse contexto, os parlamentares, apesar de que alguns deles já tivessem envolvidos nas etapas anteriores, foi no trâmite legislativo que eles se colocaram como atores com forte poder de influência e decisão. O poder de decisão, de fato, estava nas mãos dos parlamentares eleitos que compunham a ALMG. Coube aos grupos e instituições – inclusive aqueles que não tiveram voz nas etapas anteriores - pressionarem diretamente os parlamentares a fim de terem suas solicitações atendidas e os seus interesses contemplados no Plano.

A esse respeito, Denardi e Costa (2020) avaliam que:

A arena da tramitação legislativa do Plano representou uma reconfiguração de forças no que diz respeito às disputas de interesses entre atores e grupos envolvidos na sua construção. Se na arena do Fórum Técnico os atores mais beneficiados foram os que mais tinham capilaridade no estado, mais marcaram presença nos encontros regionais e mobilizaram o maior número de pessoas na Etapa Final, as estratégias mais bem-sucedidas no momento de tramitação legislativa estiveram muito mais relacionadas à articulação das entidades perante os parlamentares, por meio de organização e convencimento. (DENARDI; COSTA, 2020, p.147).

O quadro descrito pelos autores revela uma realidade em que a barganha e os *lobbys* têm mais importância e influência na tomada de decisão do que os encaminhamentos oriundos

da mobilização social ocorrido na etapa dos encontros regionais e final. De fato, aqueles grupos e instituições com maior poder de convencimento obtiveram os maiores ganhos.

No tocante à última etapa, o Plano Estadual de Educação passou por análise em quatro comissões: Constituição e Justiça; Educação, Ciência e Tecnologia; Administração Pública e Fiscalização Financeira e Orçamentária. E daí seguiu para aprovação em Plenário.

A proposição foi preliminarmente analisada pela Comissão de Constituição e Justiça, que concluiu por sua juridicidade, constitucionalidade e legalidade na forma apresentada. Por sua vez, a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia foi favorável à aprovação do projeto na forma do Substitutivo nº 1, por ela apresentada. A Comissão de Administração Pública manifestou-se pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.882/2015 na forma do Substitutivo nº 2, que apresentou e, por fim, a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária opinou pela aprovação na forma do Substitutivo nº 2 com a Emenda nº 1 que apresentou. (MINAS GERAIS, 2017b, p.1).

A Comissão de Constituição e Justiça, no mês seguinte ao término da Etapa Final do Fórum Técnico, avaliou e emitiu Parecer favorável à aprovação do P.L 2.882/2015. No ano seguinte, precisamente em 27 de setembro de 2017, a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia aprovou o P.L 2.882/2015 na forma do Substitutivo nº 01. Em 14 novembro de 2017, a Comissão de Administração Pública entendeu que era conveniente apresentar um novo substituto na forma do substitutivo nº 2 sob três justificativas principais: a primeira foi a de que as modificações e supressões foram feitas em respeito ao princípio da separação dos poderes, segundo que se aplicam aos estados-membros em razão do princípio da simetria e, por último, foram realizadas alterações para melhor atender à técnica legislativa. Outro aspecto importante é que o Substitutivo nº 2 foi redigido em colaboração com o executivo.

Poucos dias depois, a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária aprovou o substitutivo nº 2 apresentando pela Comissão de Administração Pública e acrescentou a Emenda nº 1, que deu nova redação ao art. 3º do referido substitutivo, que determina a promoção de atenção integral ao estudante e a prevenção da evasão escolar por razões de preconceito e discriminação. Desse modo, essa Comissão rejeitou o Substitutivo nº 1 na forma que foi proposto pela Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia. Em suma, o substitutivo nº 2 continha 15 artigos e um anexo com 18 metas.

Em 13 de dezembro de 2017 foi publicado no Diário do Legislativo um documento com as emendas nºs 2 a 17 propostas pelos deputados. Dentre as emendas que compunham o documento, a de número 14 foi retirada de tramitação pelo próprio autor da proposta, conforme Requerimento Ordinário nº 3.131/2017. Em 15 de dezembro de 2017, a Comissão de Educação,

Ciência e Tecnologia da ALMG emitiu Parecer rejeitando todas as emendas apresentadas pelos deputados. Além disso, a Comissão apresentou uma nova emenda de número 18, por meio da qual incluía o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG como instância responsável pelo monitoramento e avaliação do Plano – que foi acolhida pelo Plenário.

Em 13 de novembro de 2018, em votação no Plenário em 1º turno, o Plano foi aprovado na forma do Substitutivo 2, com as Emendas 1 e 18. Rejeitadas as Emendas 2 a 13 e 15 a 17. A partir disso, o projeto seguiu para análise de 2º turno da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia. O Substitutivo nº 2, com as Emendas nº 1 e 18, aprovadas em 1º turno no Plenário, retornaram à referida Comissão, a fim de que ela pudesse emitir seu Parecer em 2º turno.

Na forma do vencido, entendemos que o projeto que aprova o Plano Estadual de Educação para os próximos 10 anos concretiza, com propriedade, uma produtiva parceria entre a Assembleia Legislativa, o Poder Executivo e a sociedade civil ao longo de dois anos e meio.[...] Com o intuito de promover necessárias adequações ao texto, tanto em decorrência das alterações incorporadas pelas emendas aprovadas quanto para aprimorá-lo nos aspectos relativos à técnica legislativa, apresentamos, ao final deste parecer, o Substitutivo nº 1 ao vencido. (MINAS GERAIS, 2018c, s/p.).

Nesse sentido, a Comissão fez adequações e ajustes ao texto. Em 15 de novembro de 2018 ela emitiu seu Parecer pela aprovação do P.L 2.882/2015, em 2º turno, na forma do Substitutivo nº 1 ao vencido. A expressão “ao vencido” refere-se ao texto aprovado com alterações no 1º turno. Na prática, isso significou que o Substitutivo nº 1 substituiu aquele texto que foi aprovado em 1º turno no Plenário.

Em 20 de novembro de 2018, em reunião extraordinária no segundo turno no Plenário, foi votado e aprovado o PEEMG. Em 05 de dezembro de 2018 passou pela Comissão de Redação que deu parecer favorável pela aprovação. No mesmo dia, a redação final foi aprovada em Plenário e encaminhado à sanção. Em 06 de dezembro de 2018, a Secretaria-Geral da Mesa encaminhou a Proposição de Lei 24.099/2018 para sanção do Governador do Estado, por meio do Ofício 1.656/2018 SGM. Por fim, em 26 de dezembro de 2018 a lei foi sancionada e no dia 27 dezembro de 2018 publicou-se a Lei 23.197, estabelecendo o PEEMG com período de vigência a contar da data de publicação da lei, até 2027.

Percebemos que no processo de formulação do PEEMG foram adotados os pressupostos do Ciclo de Políticas, conforme evidenciado ao longo desta seção. Outro aspecto que não escapou à nossa análise é que o fato desse processo ter envolvido uma diversidade de arenas de debates e uma multiplicidade de atores tomando decisões cada um a seu tempo e isso caracteriza o modelo denominado de *decisão por acreção* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Esse

último modelo justificou-se especialmente nas duas últimas etapas em que houve maiores tomadas de decisões em espaços distintos: Comissões e Plenário.

Por outro lado, de forma até contraditória, as decisões tomadas foram baseadas em concessões mútuas entre os *policy makers* ou do politicamente viável, ou seja, decisões mais políticas do que necessariamente técnicas. Esses pressupostos são inerentes ao incrementalismo (SOUZA, 2007; BRASIL; CAPELLA, 2016).

Partindo desta análise, entendemos que os *policy makers* utilizaram os modelos combinados ou não entre si conforme a conveniência e as especificidades da política pública. Essa é a lógica que caracterizou a formulação do PEEMG no âmbito da ALMG. No processo de formulação do Plano Estadual, inicialmente a participação foi restrita à SEE, ao FEE e à ALMG, sendo que no Fórum Técnico ela foi ampliada à sociedade e, no final, foi restringida novamente. Houve uma desconcentração das discussões e uma centralização das decisões do Plano.

5.4 Apontamentos sobre a parte normativa, metas e estratégias do PEEMG (2018-2027): a questão da qualidade

O PEEMG (2018-2027) foi publicado no Diário Oficial de Minas Gerais no dia 27 de dezembro de 2018 em cumprimento ao disposto no art. 204 da Constituição do Estado e no art. 8º da Lei Federal nº 13.005/2014, que aprovou o PNE (2014-2024). Portanto, a sua publicação ocorreu 4 anos e 6 meses após o PNE (2014-2024). Minas Gerais foi um dos últimos estados a aprovarem o seu Plano estadual de educação. Além disso, o art. 14 da lei nº 23.197/2018 revogou a lei nº 19.481, de 12 de janeiro de 2011, que havia instituído o Plano Decenal de Educação que teria vigência até 2020.

À medida que analisamos o preâmbulo da lei 23.197/2018, que “Institui o Plano Estadual de Educação – PEE – **para o período de 2018 a 2027** e dá outras providências” (MINAS GERAIS, 2018a, p.2, grifo nosso), inicialmente, apreendemos que a vigência do PEE é de 9 anos, diferentemente do PNE, que estabeleceu o período de vigência de 2014 a 2024, ou seja, decenal. Está diferente também do art. 1º do P.L 2.882/2015, que previa a vigência do PEE de 10 anos a partir da data de sua publicação. Seria um erro de redação? Mas se fosse um erro ainda não foi percebido a ponto de ser corrigido? Enfim, essa questão não está clara.

Outro aspecto importante em torno dessa questão é que de acordo com o enunciado do *caput* do art. 214 da C.F/1988, estabelece-se a duração *decenal* do PNE. Contudo, na Constituição Estadual de MG/1989 consta no art. 204 a duração *plurianual* do PEE. Partindo

do pressuposto que PNE e PEE devem estar articulados, então o que se nota é um descompasso legal ou uma desatualização da Constituição Estadual de MG/1989.

O art. 8º da Lei 13.005/2014 determinava que:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei. (BRASIL, 2014b).

Como vimos anteriormente, o estado de Minas Gerais extrapolou esse prazo estabelecido de 1 ano e foi um dos últimos estados brasileiros a aprovarem o seu Plano Estadual de Educação nos termos do PNE (2014-2024). A via escolhida por Minas Gerais foi a de elaborar um novo Plano e revogar o já existente, conforme podemos notar no trecho abaixo, extraído da Mensagem nº 77/2015:

Embora o Estado de Minas Gerais já possua o Plano Decenal de Educação, aprovado pela Lei nº 19.481, de 12 de janeiro de 2011, com vigência até o ano de 2020, entendeu-se necessária a elaboração de novo Plano Estadual de Educação, uma vez que a estrutura e metas do Plano em vigor não se coadunam com o novo Plano Nacional. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2015b, p.3).

É relevante analisar que o PEEMG, após um longo processo de construção, só viria a ser aprovado no final do antepenúltimo ano de vigência do Plano Decenal de Educação (2011-2020). Em outras palavras, o estado de Minas Gerais permaneceu pelo período de 4 anos e meio sob a vigência de um Plano Estadual que não “coadunava” com a estrutura, as metas e estratégias do PNE (2014-2024). Esse fato mostra a falta de sintonia entre os Planos nacional e estadual.

Esse atraso não parece ser algo isolado na história recente do estado, tendo em vista que o Plano Decenal de Educação de MG (2011-2020), na ocasião, foi aprovado somente após o término da vigência do PNE (2001-2011), estabelecido pela Lei 10.172/2001. Desse modo, o Plano Decenal de Educação (2011-2020), a partir da aprovação do PNE (2014-2024), tornou-se letra morta, ou seja, havia um plano aprovado que estava desatualizado e, por isso, na prática, não era levado em conta nos processos de formulação de políticas educacionais estaduais. Além disso, essas questões revelam uma fragilidade do regime de colaboração no cumprimento da C.F/1988, no sentido de realizar planejamentos plurianuais na área da educação.

Após essas considerações, adentremos ao Plano atual. O PEEMG (2028-2027) foi estruturado em duas partes: normativa e anexo. A parte normativa é composta por 15 artigos

que trazem as diretrizes, providências e condições gerais para implementação do plano e um anexo com 18 metas e um conjunto de estratégias para o planejamento educacional.

No art. 2º da lei nº 23.197/2018 são definidas as dez diretrizes do PEEMG:

Art. 2º – São diretrizes deste PEE: I – a universalização do direito à educação; II – a universalização da plena alfabetização; III – a melhoria da qualidade da educação; IV – a valorização dos profissionais de educação; V – a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; VI – a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VII – a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VIII – a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica, valorizando e respeitando a diversidade regional e os princípios da sustentabilidade socioambiental; IX – a realização de investimentos públicos em educação que assegurem a expansão do atendimento com qualidade e equidade; X – o respeito aos direitos humanos e o combate ao preconceito e à violência no ambiente escolar. (MINAS GERAIS, 2018a, p.01).

As dez diretrizes do PEEMG ressaltam a universalização do ensino, valorização profissional, combate às desigualdades, gestão democrática, inclusão e financiamento como indicadores indispensáveis para promover a melhoria da qualidade na/da educação. Os termos étnico-raciais, de gênero e orientação sexual que haviam sido acrescentados no Documento Final do Fórum Técnico, na parte das diretrizes, foram suprimidos na Lei nº 23.197/2018. No lugar desses termos foi inserida a expressão: *princípios da sustentabilidade socioambiental*, que fazia parte da diretriz X.

De acordo com o art. 5º, no Documento Final do Fórum Técnico havia sido acrescentado a seguinte instância responsável pelo monitoramento e avaliação do PEEMG, *V – representantes da comunidade quilombola e dos povos originários*. Contudo, no Plano final essa instância foi suprimida. Outras duas instâncias foram inseridas: a *II – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior* e o *VI – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG*. Além disso, acrescentou-se os §§ 1º e 2º, que tratam respectivamente da avaliação no período máximo de 2 anos e estabelecem a utilização de indicadores oficiais no monitoramento e avaliação do PEE.

O § 4º do art. 5º, ao destacar *investimento em educação* e não *investimento em educação pública*, dá margem para que investimentos públicos sejam destinados a instituições privadas. Nesse contexto, incorre-se no “afastamento do governo da gestão da educação (ainda que não de seu financiamento), como forma de permitir a operação da livre iniciativa educacional dentro das regras do mercado (e não dos governos)” (FREITAS, 2018a, p. 44).

O art. 7º prevê a realização de Conferências estaduais de educação, com os objetivos de avaliar a execução do PNE, propor eventuais adequações a este PEE e subsidiar a sua elaboração para o decênio subsequente. Por meio do art. 8º, o Plano prevê que o alcance das metas e a implementação das estratégias se dará a partir da atuação do Estado em regime de colaboração com a União e os municípios. O art. 9º prevê a instituição da gestão democrática no prazo de 2 anos de vigência do PEE. Por fim, no art. 13, estabelece-se que a revisão do PEE será realizada com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (MINAS GERAIS, 2018a).

A segunda parte do PEEMG (2018-2027) é composta de metas e estratégias. Conforme Parecer da Comissão de Educação com relação ao Projeto de Lei nº 2.882/2015:

As metas demarcam o que se pretende alcançar nas macrodimensões da educação, considerando-se como tais o acesso aos diversos níveis e modalidades de ensino, a qualidade da educação, a inclusão e equidade, a gestão democrática, a valorização dos profissionais de educação e o financiamento. As estratégias detalham os meios para viabilizar o cumprimento das metas, orientando a organização e o desenvolvimento de políticas e ações do poder público para concretizar o objetivo expresso nas metas. (MINAS GERAIS, 2017a).

Deste modo, as estratégias têm o intuito de cumprir as 18 metas. No quadro abaixo, organizamos as metas e as estratégias do PEEMG no nível da educação básica:

Quadro 11 – Dimensões estruturantes das metas da educação básica no PEEMG (2018-2027)

PEEMG (2018-2027)		
Dimensões	Metas/Temas	Estratégias
Educação Infantil	1. Educação Infantil	16
Ensino Fundamental	2. Ensino Fundamental	15
	5. Alfabetização das crianças	09
Ensino Médio	3. Ensino Médio	11
Educação Especial	4. Educação Especial	21
Educação em Tempo Integral	6. Educação em Tempo Integral	10
Qualidade da educação básica	7. Qualidade da educação básica/IDEB/SIMAVE	31
Educação de Jovens e Adultos	8. Escolaridade média da população de 18 a 29 anos	10
	9. Alfabetização da população com 15 anos ou mais / Redução do analfabetismo funcional	09
	10. EJA nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional	10
Educação profissional técnica de nível médio	11. Educação profissional técnica de nível médio	11
	15. Formação inicial dos profissionais da educação	14

Magistério e profissionais da educação básica	16. Valorização/rendimentos	05
Gestão Democrática	17. Implementação da Gestão democrática em 2 anos	08
Financiamento	18. Ampliação do investimento em educação	11
	Total:	191

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir dessa categorização, apreendemos as 11 dimensões constitutivas do PEEMG: educação infantil; ensino fundamental; ensino médio; educação especial; educação em tempo integral; qualidade da educação básica; Educação de Jovens e Adultos; educação profissional técnica de nível médio; magistério e profissionais da educação básica; gestão democrática e financiamento. Foram exatamente as mesmas dimensões identificadas no PNE (2014-2024). De fato, o plano federal foi utilizado como referência para a formulação do Plano estadual.

As dimensões do *Ensino fundamental*, da *EJA* e do *Magistério e profissionais da educação básica* foram as que mais agruparam metas/temas, respectivamente dois, três e dois. Outro aspecto importante é a dimensão da qualidade na/da educação básica, que é a que possui o maior número de estratégias, a saber: 31.

Contabilizamos 15 metas que tratam da educação básica e, por consequência, as outras 3 tratam da educação superior (nº 12; 13 e 14). E, por último, ao todo o PEEMG possui 191 estratégias⁶⁹ que tratam da educação básica. Além disso, adentraremos nos pormenores de cada uma das metas no tópico que trata do monitoramento e avaliação.

A palavra qualidade aparece 28 vezes na lei nº 23.197/2018 e isso indica que de fato é algo almejado no PEEMG. As metas e estratégias do PEEMG objetivam a busca pela melhoria da qualidade na/da educação em todas as etapas e modalidades da educação básica, que deverá ser alcançada por meio da implementação da gestão democrática e viabilizada a partir da ampliação dos investimentos na educação.

Para identificarmos as contribuições do Fórum Técnico que efetivamente vieram a ser contempladas no PEEMG (2018-2027), estabelecemos um comparativo entre as novas estratégias da meta 7 propostas no Documento Final do Fórum Técnico – documento que materializou as proposições e contribuições do debate amplo com a sociedade - com a Lei 23.197/2018 e os resultados encontram-se sistematizadas no quadro abaixo.

⁶⁹ A descrição completa das metas e estratégias podem ser consultadas por meio do *link* https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Lei%2023197_26%20de%20dezembro%20de%202018.pdf. Acesso em: 20 maio 2020.

Quadro 12 - Comparativo entre as novas estratégias da meta 7 propostas no Documento Final do Fórum Técnico com a Lei 23.197/2018

Documento Final do Fórum Técnico	Lei 23.197/2018
7.37 – garantir a implantação dos componentes curriculares artes visuais, dança, música e teatro no ensino infantil, fundamental e médio nos termos da Lei nº 13.278, de 2 de maio de 2016, inclusive com realização de concursos para professores habilitados na área;	7.26 – Assegurar a inclusão dos componentes curriculares de artes visuais, dança, música e teatro nas escolas estaduais de educação básica, nos termos do § 6º do art.26 da Lei Federal nº 9.394, de 1996.
7.38 – fortalecer os sistemas de armazenamento de dados das informações educacionais, garantindo a segurança desses, sua confiabilidade e consolidação, de forma a retratar, o mais próximo possível, a realidade educacional do Estado e subsidiar a formulação de políticas públicas;	7.27 – Aprimorar os sistemas de armazenamento de informações educacionais, garantindo segurança, confiabilidade e consolidação dos dados, de forma a retratar fidedignamente a realidade educacional do Estado e subsidiar a formulação de políticas públicas.
7.39 – implementar e ampliar o monitoramento da frequência escolar dos estudantes e criar ferramentas eletrônicas que permitam aos pais o acompanhamento da frequência dos seus filhos;	7.28 – Aprimorar o processo de monitoramento da frequência escolar, permitindo aos pais acompanhar remotamente a frequência dos estudantes.
7.40 – garantir um número máximo de estudantes por turma e por professor, da seguinte forma: na educação infantil: 0-2 anos – seis a oito alunos/turma; 2-3 anos – até 15 alunos/turma; 4-5 anos – até 20 alunos/turma; no ensino fundamental: primeiro e segundo anos – 20 alunos/turma; terceiro ao sexto anos – 25 alunos/turma; sétimo ao nono anos – até 30 alunos/turma e ensino médio – até 35 alunos/turma (Conae 2010-2014);	Não existe estratégia correspondente.
7.41 – incentivar políticas de acesso ao ambiente escolar, aos espaços culturais, de esporte, lazer e entretenimento por meio de transporte público gratuito aos alunos das escolas públicas.	7.29 – Fomentar o acesso dos estudantes a espaços culturais, de esporte, lazer e entretenimento, viabilizando transporte gratuito aos estudantes das redes públicas.

Fonte: Documento Final do Fórum Técnico e Lei 23.197/2018

Ao tomarmos as novas estratégias propostas resultantes dos debates junto à sociedade e que foram incorporadas ao Documento Final do Fórum Técnico e compará-las ao PEEMG (2018-2027), obtivemos alguns resultados: dentre as cinco novas propostas, destacamos que a estratégia 7.40 não foi incorporada ao Plano aprovado e as demais sofreram modificações antes de serem incorporadas.

A estratégia 7.40, como podemos notar no quadro anterior, diz respeito às reivindicações dos trabalhadores da educação em relação ao número de estudantes por sala. Essa é uma luta de muitos anos, principalmente quando se discute a qualidade na/da educação. Esse debate remete às discussões da Conae 2010, mas ficou a critério dos governos estabelecerem essa proporção. No caso do PEEMG, optou-se simplesmente por ignorar esse assunto.

A estratégia 7.37 foi incorporada ao Plano aprovado por meio da estratégia 7.26, para tanto o termo “garantir” foi trocado por “assegurar”, além disso, a parte final que trata da “realização de concursos para professores habilitados na área” foi eliminada. A valorização profissional é um grande desafio a ser superado e concordamos com Diniz (2020, p.322), quando ela diz que devemos “lutar por piso salarial compatível, planos de carreiras, pelo ingresso na profissão exclusivamente por concurso público, por jornadas adequadas às diversas atividades desenvolvidas pelos professores e por condições de trabalho apropriadas”. Essa é uma questão definida no art. 206 da C.F/1988, mas que os governantes têm se esquivado de cumprir e impacta na precarização do trabalho dos profissionais da educação.

Com relação à estratégia 7.38, substituiu-se o termo “fortalecer” pelo “aprimorar” antes de ser incorporada ao Plano aprovado por meio da estratégia 7.27. A respeito da 7.39, teve a expressão “implementar e ampliar o monitoramento” substituída por “Aprimorar o processo de monitoramento” antes de ser incorporada ao Plano aprovado por meio da estratégia 7.28. Por fim, a estratégia 7.41 foi incorporada ao Plano aprovado por meio da 7.29, antes, porém, teve a expressão “incentivar políticas de acesso” substituída por “Fomentar o acesso”.

As estratégias da meta 7 que foram incorporadas ao Plano aprovado, apesar de modificadas, são de extrema importância para a melhoria da qualidade na/da educação. Entretanto, um dos temas mais importantes na luta dos professores e que tem a ver com melhores condições de trabalho, no caso, com a garantia de um número máximo de estudantes por turma e por professor que possibilitem desenvolver um melhor processo de ensino aprendizagem, foi completamente ignorada no Plano aprovado. Infelizmente, o indicador condições de trabalho parece não ser uma preocupação do governo de Minas Gerais.

Além dessas questões, a temática da melhoria dos estudantes na avaliação do Pisa foi retirada pelo Documento Final, mas foi mantida na Lei 23.197/2018. Outro aspecto importante se refere à implementação do CAQi e do CAQ, a serem utilizados como parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, que aparecia no P.L 2.882/2015 e foi mantido pelo Documento Final, há uma única referência ao CAQi/CAQ no Plano Estadual que foi aprovado, na estratégia 18.4.

O Plano aprovado retirou o prazo para universalizar a educação infantil na pré-escola, sendo que essa questão já estava prevista na meta 1 tanto do P.L 2.882/2015 quanto do Documento Final. Além disso, a nova estratégia (1.20), aprovada também no Documento Final e que almejava garantir que a SEE realizasse, em colaboração com os municípios, no primeiro ano de vigência do Plano, consulta pública para identificar as demandas das famílias por creches e pré-escolas no campo, foi suprimida do Plano aprovado.

Não foi possível trazer todos os detalhes em torno das metas e estratégias do PEEMG (2018-2027). Contudo, em linhas gerais, ao analisarmos as contribuições da etapa do Fórum Técnico - no qual houve uma participação ampla da sociedade - em comparação ao plano aprovado, percebemos que ocorreram mudanças significativas: a) a redução de 21 para 18 metas; b) mudanças significativas ocorreram a partir da influência de grupos e entidades que pressionaram os parlamentares na etapa final; c) eliminação ou modificação das metas e estratégias que cobravam ações práticas do Estado e d) na meta que trata do financiamento, o governo eliminou o percentual de 10% do PIB que deveria ser destinado à educação.

Essas análises indicam que a tramitação legislativa de fato foi a arena em que as decisões foram tomadas, inclusive, desconsiderando algumas proposições da sociedade no Fórum Técnico, sobretudo, nas questões de financiamento, condições de trabalho e rendimentos dos profissionais da educação, as questões de gênero, dentre outras, que impactam na melhoria da qualidade na/da educação. Devemos ter claro que, grosso modo, existem duas concepções de qualidade que tencionam o debate educacional, de um lado, aquela de ordem econômica e de outro, a de ordem social.

Esses apontamentos e análises anulam a atuação a importância do trabalho desenvolvido pela sociedade no contexto de formulação do PEEMG? A nosso ver não, consideramos que houve avanços, pois como aprendemos como Arelaro (2007), a participação popular, inclusive em governos democráticos, apresenta fragilidades. Do ponto de vista histórico, essa participação popular foi uma conquista importante que aconteceu por meio da introdução de mecanismos de participação política a partir da C.F/1988.

Nesse contexto, compreendemos que a Conae 2010 contribuiu para instigar a sociedade a se envolver na elaboração dos Planos de Educação em todos os níveis da federação brasileira. “A mobilização dos educadores representou um espaço para a construção de propostas mais autônomas e socialmente mais relevantes para a educação brasileira” (FONSECA, 2009, p.172-173).

Entendemos ser necessário o exercício do controle social sobre a implementação do PEEMG (2018-2027), a fim de que não ocorra aquilo que Arelaro (2007) chamou de “letra morta”, ou seja, a questão de ninguém se sentir compelido e comprometido com a implementação da política pública. Nesse sentido, o monitoramento e a avaliação do PEEMG são de fundamental importância, pois devemos ficar vigilantes e lutarmos pelo direito de todos os estudantes, especialmente das classes mais oprimidas, a uma escola laica, pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada. Por fim, pretendemos explorar melhor as suas

dimensões e outros aspectos, a fim de apreendermos, em seu contexto, as concepções e perspectivas de qualidade, analisando-as a partir do aporte teórico construído nessa pesquisa.

5.5 O monitoramento e avaliação do PEEMG (2018-2027) e a questão da qualidade

De acordo com o art. 5º da lei nº 23.197/2018, o monitoramento e a avaliação do PEEMG devem ser realizados pelas seguintes instâncias: SEE; Sedectes; Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; CEE; FEE; TCE-MG (MINAS GERAIS, 2018a).

Além disso, a avaliação do PEEMG deve ocorrer no máximo a cada dois anos com base em indicadores oficiais e os seus resultados divulgados na internet. Além da avaliação e divulgação dos resultados do PEE, compete às referidas instâncias a atribuição de “analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas deste PEE” (MINAS GERAIS, 2018a, p. 02). Decorridos dois anos de publicação do PEEMG (2018-2027), nenhum processo de monitoramento e avaliação foi apresentado à sociedade.

Em 22 de outubro de 2021, a Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da ALMG realizou o *Debate Público Plano Estadual de Educação 2019-2021: avaliação do cumprimento das metas e o atual cenário da educação em Minas Gerais*⁷⁰. O objetivo dessa discussão foi averiguar em que medida as metas e estratégias do PEEMG (2018-2027) têm sido cumpridas. Participaram do Debate os parlamentares, o poder executivo, representantes de escolas, sindicatos, conselhos, entidades reguladoras e imprensa. A participação do público em geral se deu de forma *online*. Foi sugerido que a ALMG, o TCE e o CEE criassem uma ferramenta em comum que permitisse o acompanhamento do PEEMG pela sociedade⁷¹.

Foram realizados dois debates nesse dia, o primeiro se propôs a realizar um balanço dos dois anos e meio de vigência do PEEMG (2018-2027), com apresentação de dados e indicadores e o segundo realizou reflexões sobre problemas contemporâneos da educação, como o financiamento, o uso de tecnologias e a situação dos profissionais da educação, estudantes e

⁷⁰ Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2021/debate-plano-estadual-educacao/index.html?albPos=1&aba=js_programacao&subcontent:debate-publico=entenda-o-evento. Acesso em: 06 dez. 2021.

⁷¹ Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2021/10/22_debate_plano_estadual_educacao. Acesso em: 05 dez. 2021.

famílias no contexto da educação pública em convergência com os Planos Nacional e Estadual de Educação.

O representante da SEE apresentou alguns dados que apontam para a melhoria dos índices de universalização do ensino que estão em 98,2% no ensino fundamental e 92,9% no ensino médio. Além disso, de 2018 a 2021 as matrículas na educação profissional aumentaram 300%. Por outro lado, a meta a ser cumprida até o período de vigência do PEE é ter pelo menos 50% das escolas públicas oferecendo a educação em tempo integral, contudo esse percentual chegou a 49,1% em 2017 e caiu para 37,1% em 2020.

Além disso, alguns participantes criticaram a negligência do governo estadual em promover condições para que os profissionais desempenhassem o ensino presencial, assim como a inclusão digital dos estudantes no contexto da Pandemia da Covid-19. A presidente da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia fez as seguintes críticas ao poder executivo: a) a SEE não adotou o PEEMG como referência na formulação de políticas educacionais; b) o poder executivo não apresentou um balanço do cumprimento das metas do Plano de Educação em vigência; 3) críticas ao Projeto Mãos Dadas, que prevê a municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental e 4) o governo estadual não apresentou nenhum balanço referente ao cumprimento das metas do PEEMG.

A nosso ver, as críticas são pertinentes, destacamos que posteriormente a esse encontro o executivo estadual apresentou um documento com alguns dados em torno do monitoramento do PEEMG – vamos tratar dele um pouco mais à frente; mas, antes, iremos tecer algumas considerações a respeito do Projeto Mãos Dadas.

Percebe-se que essa política de municipalização é fortemente perpetuada pelo Governo Zema, por meio do Projeto Mãos Dadas. O Projeto de Lei nº 2.657/2021, que institui o Projeto Mãos Dadas, de autoria do poder executivo estadual, foi entregue à ALMG por meio da Mensagem nº 126/2021 e foi publicado no Diário do legislativo em 30 de abril de 2021.

O objetivo geral do Mãos Dadas, de acordo com o governo, é garantir maior eficiência no repasse de recursos aos Municípios interessados em assumir a manutenção das unidades de ensino. Conforme o art. 3º do PL nº 2.657/2021, o Mãos Dadas atuaria em duas frentes: 1) apoio técnico e capacitação e 2) incentivo financeiro e material. A participação dos municípios se dará mediante assinatura de Termo de Adesão, com vigência de 1 ano e possibilidade de renovação automática por igual período.

O executivo estadual anexou duas proposições a fim de viabilizar o P.L nº 2.657/2021: a primeira se deu por meio da mensagem 149/2021, publicada no Diário do legislativo em 26 de agosto de 2021, por meio da qual encaminha 4 emendas ao P.L; a segunda trata do P.L.

3.101/2021, que dispõe sobre a adjunção e a cessão de servidores estaduais para apoio ao processo de descentralização do ensino, estabelecendo, dentre outras questões, a de que ficaria vedada a redução na remuneração dos servidores cedidos.

Dentre os comentários públicos *online*, a grande maioria mostra-se contrária ao Projeto Mãos Dadas. Atualmente, a situação do referido projeto de lei está aguardando parecer da Comissão de Constituição e Justiça⁷². De acordo com Beatriz Cerqueira, presidente da Comissão de Educação da ALMG, por meio do Projeto Mãos Dadas o governo estadual propõe a municipalização do ensino fundamental, entregando a gestão de várias instituições de ensino para as prefeituras⁷³.

A pesquisa desenvolvida por Pinto (2008) evidenciou que os custos com a manutenção de escolas são bem superiores à construção das unidades. Considerando essa premissa, conclui-se que o Projeto Mãos Dadas consiste numa estratégia do governo estadual em diminuir seus gastos com o ensino fundamental à medida que transfere essa responsabilidade aos municípios.

Outro destaque importante do Debate Público realizado pela ALMG, decorre da iniciativa do Sind-UTE/MG, que elaborou um documento de monitoramento do PEEMG e repassou à ALMG⁷⁴. O documento do Sind-UTE/MG foi intitulado de *Monitoramento e Avaliação do PEEMG: contribuições ao debate* e faz uma crítica com relação à falta de compromisso do governo estadual e federal com a melhoria da qualidade social da educação básica. Em contraposição, destacam-se aspectos importantes na busca por uma qualidade social da educação: aprendizagem para o desenvolvimento integral da pessoa, inclusão, o papel dos professores e a articulação da educação com políticas públicas de outras áreas sociais.

Na sequência, o documento traz os resultados parciais das metas e estratégias contidas no PEEMG. Os dados utilizados na análise dos resultados são de 2018/2019. Na avaliação do Sind-UTE/MG houve estagnação nos indicadores e retrocessos em diversas estratégias.

[...] os dois primeiros anos do Governo Zema foram marcados pela crescente burocratização e verticalização dos processos de gestão tornando-os ineficientes; estabeleceu uma série de procedimentos administrativos que

⁷² Disponível em:

https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2021&n=2657&t=PL&aba=js_tabTramitacao. Acesso em: 05 dez. 2021.

⁷³ Disponível

em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2021/10/21_release_educacao_debate_plano_estadua l. Acesso em: 05 dez. 2021.

⁷⁴ No *link*:

https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/comissoes/internaPauta.html?idCom=849&dia=22&mes=10&ano=2021&hr=09:00&tpCom=5&aba=js_tabPauta é possível fazer o download da apresentação de Denise de Paula Romano, coordenadora-geral do SindUte que traz o documento intitulado de Monitoramento e Avaliação do PEEMG: contribuições ao debate. Acesso em: 05 dez. 2021.

acabaram por constituírem-se novas barreiras ao acesso à educação; promoveu o fechamento e a fusão de turmas sob a legação de alta taxa de evasão escolar, medida de exclusão ao sistema de ensino e absolutamente contrária à promoção de ações que garantam a permanência na escola pública e assegurem o direito à educação. (SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS, 2021, p. 05).

Na análise do Sind-UTE/MG, as metas de 1 a 7; 9 a 11 e de 15 a 18 não foram cumpridas, ao passo que a meta 8 foi parcialmente cumprida. Para o Sind-UTE/MG, o Governo Zema descumpriu o PEEMG (2018-2027), e mais do que isso, as políticas educacionais implementadas por essa gestão teriam caminhado na contramão do cumprimento das suas metas e estratégias. Denunciou-se que a E.C 95/2016, que congelou o teto de gastos até 2036, tem um efeito negativo sobre o cumprimento das metas e que a ausência do MEC na indução de políticas públicas tem dificultado o acompanhamento dos planos.

Posteriormente, no contexto da Conferência Estadual de Educação de Minas Gerais (CEEMG)⁷⁵ para 2022, a SEE publicou o documento *CEEMG 2022 - Plano Estadual de Educação. Inclusão, Equidade e Qualidade Social: compromisso com o direito e a defesa da educação democrática, gratuita, inclusiva, laica, popular, pública e presencial com segurança para todas as pessoas*. O objetivo desse plano foi apresentar “os resultados obtidos a fim de oferecer informações, além de todo o apoio necessário, para a apuração e discussão do cenário educacional mineiro por meio da realização da Conferência Estadual de Educação” (MINAS GERAIS, 2021, p. 03).

No documento em destaque informa-se que a SEE tem consciência da importância do PEEMG (2018-2027) e destaca que orienta a sua política educacional pelas metas estabelecidas

⁷⁵ No momento de encerramento do presente estudo, constatamos que no dia 03 de abril de 2022 foi concluída a organização e realização da Conferência Estadual de Educação de Minas Gerais (CEEMG). O tema central da CEEMG 2022 foi Plano Estadual de Educação – Inclusão, Equidade e Qualidade Social: compromisso com o direito e a defesa da Educação democrática, gratuita, inclusiva, laica, popular, pública e presencial com segurança para todas as pessoas. De acordo com o Regimento Interno da CEEMG 2022, as Etapas Municipais, Territoriais e Estadual da CEEMG 2022 tiveram como subsídio dois Documentos Referências: oriundo do Fórum Nacional de Educação (FNE) e aquele produzido pelo Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE). Além disso, estabelece também que o Documento Relatório Final deve ser enviado às coordenações nacionais da CONAE e da CONAPE. O cronograma estabelece que na etapa final da CEEMG 2022, deverão ser eleitos os delegados de Minas Gerais à CONAE e CONAPE. Como este processo encontra-se em curso, neste estudo não nos detemos na análise dele. São necessárias novas investigações que analisem esse processo de organização e estrutura da CEEMG 2022, sobretudo no que diz respeito à coexistência de dois documentos referências, formatados essencialmente a partir de perspectivas distintas. Os materiais da CEEMG 2022 podem ser localizados no endereço eletrônico: <https://www2.educacao.mg.gov.br/sobre/conferencia-estadual-de-educacao-de-minas-gerais-ceemg-2022>. Acesso em: 01 abr. 2022.

nele. Contudo, a SEE não apresenta dados ou fatos que comprovem essas afirmações. Ao final do documento são apresentadas informações e dados quantitativos em torno de cada uma das 18 metas do PEEMG, na sequência iremos destacar alguns deles.

Diante do exposto, procederemos a seguir com as análises em torno do monitoramento e a avaliação do PEEMG (2018-2027). Para tal desafio, lançamos mão dos documentos disponíveis, a saber: a) *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020* que contempla o ciclo de 2018 e 2020, ou seja, o período correspondente ao primeiro biênio de execução do PEEMG; b) os *Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2019 - resumo técnico*; c) *Censo da educação básica 2020 - resumo técnico* e d) os documentos publicados pelo Sind-UTE/MG e pela SEE.

Com relação à Meta 1, o indicador que se refere ao 0 a 3 anos sinaliza que esse atendimento é marcado por desigualdades regionais, por exemplo, a cobertura na região Norte é de 19,2% e na região Sudeste é de 42,5%. Em Minas Gerais esse atendimento, em 2018, foi de 36,0%, bem abaixo de São Paulo com 49,0%. Quanto à pré-escola, a cobertura de atendimento em Minas Gerais é de 94,6% das crianças de 4 a 5 anos, ou seja, acima da média nacional. Esse índice vem mostrando evolução no período de 2013 a 2018.

Na análise do Sind-UTE/MG, não existem ações, programas/projetos/ferramentas, no âmbito da SEE, que almejem o alcance das 16 estratégias da meta 1 do PEEMG. De acordo com a SEE, a ação do governo estadual foi a destinação de orçamento para a educação infantil 48% maior do que destinado em 2020 – saltando de pouco mais de 2,3 milhões para 3,5 milhões de reais. Outra ação do governo foi a oferta de matrículas para a formação de professores por meio do Curso Normal de nível médio para atuarem nessa etapa da educação básica. Trata-se de um retrocesso, considerando que o governo deveria incentivar e garantir a formação superior e de boa qualidade para todos os professores.

Sobre a meta 2, o percentual de estudantes de 6 a 14 anos que frequentavam ou já haviam concluído o ensino fundamental de nove anos em Minas Gerais, no ano de 2019, era de 98,9%, ou seja, 0,7 p.p acima da média nacional. Esse resultado representa o maior do país, pois de 2018 para 2019 houve um crescimento de 0,4 p.p. O número de pessoas de 16 anos com o ensino fundamental concluído correspondia a 83,3%, em 2019 (INEP, 2020).

Segundo a SEE, visando aumentar a proficiência, a partir de 2021 o governo estadual implementou ações de correções de fluxo para estudantes com dois anos, pelo menos, de distorção de idade-ano de escolaridade (MINAS GERAIS, 2021). Corrigir o fluxo é necessário, mas não foi dito nada com relação à correção da aprendizagem. Os dados do Censo de 2020 mostram que “a participação das matrículas nas escolas privadas não conveniadas aumentou

2,1 p.p.” (INEP, 2021a, p.22). De acordo com o Sind-UTE/MG, o governo Zema tem adotado projetos privatizantes e redução da ação do estado na promoção da educação pública.

A estratégia de destinar recursos públicos para a iniciativa privada, sejam elas instituições comunitárias, confessionais, filantrópicas sem fins lucrativos ou OSCs, está alinhada à ideia de Estado mínimo, que em linhas gerais, almeja diminuir o tamanho do Estado por meio da redução de “gastos” em áreas sociais como educação e faz isso implementando políticas de privatização. A crescente interrelação entre as esferas públicas e privadas, no contexto dos governos atuais, resultaram em novas formas de gestão e militarização das escolas de educação básica (DOURADO, 2020).

Com relação à meta 3, destaca-se que o acesso escolar dos jovens de 15 a 17 anos à educação não foi universalizado; em 2019, 92,9% desses jovens estavam matriculados ou haviam concluído essa etapa da educação básica nas escolas de Minas Gerais. Do ano de 2018 para 2019, o crescimento foi de 1 p.p. Destes, 79,2% frequentavam o Ensino Médio ou haviam concluído a educação básica, enquanto a média na região Sudeste foi de 80,9%.

As ações do governo, nesse sentido, foi a destinação de mais de seis bilhões de reais para o novo Ensino Médio e reforço escolar (MINAS GERAIS, 2021). De acordo com o Sind-UTE/MG, a Reforma do Ensino Médio foi feita sem diálogo com a sociedade e com os educadores. Além disso, prevê abertura à privatização, com tendência de aprofundar as desigualdades sociais e o distanciamento da educação de qualidade social (SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS, 2021).

A respeito da meta 4, Minas Gerais apresentava a terceira maior variação do número de estudantes público da educação especial que estavam frequentando as classes comuns da educação básica no período de 2013 a 2019, que correspondia a 11,8 p.p., sendo bem superior no comparativo com o país e com a região Sudeste (INEP, 2020). Em 2019, 87,6% dos estudantes de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação, em Minas Gerais, estavam matriculados em classes comuns da educação básica (MINAS GERAIS, 2021).

Com relação à meta 5, em 2020 o governo estadual aderiu ao Programa “Tempo de Aprender” do MEC, que visa melhorar a qualidade na/da educação a partir das seguintes ações: “formação do professor alfabetizador; disponibilização à escola de um “Sistema Online de Recursos para a Alfabetização”; apoio financeiro para assistentes de alfabetização e custeio de materiais” (MINAS GERAIS, 2021, p.13). De acordo com dados do INEP (2020), a média de proficiência na ANA, no quesito leitura e escrita e matemática, é superior nas regiões Sul,

Sudeste e Centro-Oeste. Minas Gerais teve resultados mais satisfatórios em leitura e em matemática e um pouco menos em escrita na ANA.

No tocante à meta 6, destaca-se que no período de 2014 a 2019 o estado de Minas Gerais atingiu o percentual de 10,5% de estudantes em tempo integral. Comparado ao ano de 2018, houve uma queda de 2,1%. Isso faz com que ele fique atrás de outros estados das regiões Norte e Nordeste. De acordo com o Sind-UTE/MG, o percentual de escolas públicas de educação básica com pelo menos 1 matrícula no ensino integral caiu de 46,4%, em 2015, para 37,1%, em 2020. A oferta da educação em tempo integral é “considerada um projeto prioritário para o governo” (MINAS GERAIS, 2021, p.13). O governo estadual admite que está distante da meta, mas que houve avanços quando comparado os anos de 2019 e 2020, ou seja, o crescimento da educação integral foi de 1,66%. As ações do governo consistiram em disponibilizar mais vagas para a matrícula de estudantes no ensino fundamental e médio.

Na avaliação da meta 7 traremos dados e informações presentes no documento *Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2019 - resumo técnico*. A escolha por esse documento se deu em razão dele ser mais atualizado. Nesse contexto, vejamos o quadro abaixo:

Tabela 4 - Resultados e as metas do Ideb 2019 (Rede Total)

Etapa de ensino	Minas Gerais		Sudeste		Brasil	
	Ideb	Meta	Ideb	Meta	Ideb	Meta
E.F – anos iniciais	6,5	6,5	6,5	6,4	5,9	5,7
E. F – anos finais	4,9	5,5	5,2	5,7	4,9	5,2
Ensino médio	4,2	5,3	4,4	5,2	4,2	5,0

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Inep (2021b).

Esses dados consideram a rede como um todo. No que se refere aos anos iniciais do ensino fundamental, o Ideb de Minas Gerais alcançou o mesmo resultado da região Sudeste, 6,5 e superior em 0,6 p.p em relação ao Ideb do país (5,9). Nessa etapa, os estados do Ceará e do Piauí se destacaram ao superarem a meta proposta para 2019 em 1,3 e 1,1 pontos, respectivamente. Por outro lado, Amapá, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e o Distrito Federal não alcançaram suas metas (INEP, 2021b).

No tocante aos anos finais do ensino fundamental e ensino médio, a situação é parecida com a média do Brasil, ou seja, o Ideb de Minas Gerais alcançou o mesmo resultado do país, respectivamente 4,9 e 4,2 e, ambos, são inferiores à região Sudeste, respectivamente 5,2 e 4,4. Com relação aos anos finais do ensino fundamental, “Das 27 unidades da Federação, 22 aumentaram o Ideb, todavia, apenas sete alcançaram a meta proposta para 2019: Amazonas,

Piauí, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Paraná e Goiás” (INEP, 2021b, p. 40). Sobre o ensino médio ressaltamos que:

Até 2015, os resultados do ensino médio, diferentemente do ensino fundamental, eram obtidos com base em uma amostra de escolas. A partir da edição de 2017, o Saeb passou a ser aplicado a todas as escolas públicas e, assim, pela primeira vez, o Inep passou a calcular o Ideb para as escolas de ensino médio. (INEP, 2021b, p. 66).

De 2017 para 2019 houve um crescimento de 0,4 no Ideb do ensino médio, contudo esse índice ainda permanece bem distante da meta estabelecida. A média de crescimento dessa etapa em Minas Gerais permanece lenta, considerando as oito edições de aferimento do Ideb. Ademais, ao compararmos o Ideb, levando em conta somente a rede estadual, temos os seguintes resultados:

Tabela 5 - Resultados e as metas do Ideb 2019 (Rede Estadual)

Etapa de ensino	Minas Gerais		Sudeste		Brasil	
	Ideb	Meta	Ideb	Meta	Ideb	Meta
E.F – anos iniciais	6,5	6,6	6,5	6,3	6,1	5,9
E.F – anos finais	4,6	5,3	4,9	5,4	4,7	5,1
Ensino médio	4,0	5,0	4,1	4,8	3,9	4,6

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Inep (2021b).

Observamos que os resultados dos anos iniciais do ensino fundamental são os mesmos daqueles identificados na rede total. Outro aspecto importante a ser considerado é que somente 16% das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental foram realizadas na rede estadual em 2019. Desse modo, considerando apenas o Ideb da rede municipal, compreende-se que 65,8% dos municípios de Minas Gerais alcançaram a meta estabelecida para essa etapa do ensino (INEP, 2021b).

Com relação aos anos finais do ensino fundamental, considerando apenas a rede estadual, o resultado de Minas Gerais é inferior à região sudeste e ao Brasil. Quanto ao ensino médio, destacamos que 97% das matrículas de ensino médio na rede pública são realizadas em escolas estaduais. Em 2019, Minas Gerais obteve o resultado de 4,0, a região sudeste 4,1 e o Brasil 3,9. Os resultados são parecidos, mas todos eles ficaram distantes de suas respectivas metas para o ano de 2019. Ressaltamos que se formos considerar a rede pública, ou seja, excluirmos a rede privada, os resultados obtidos seriam inferiores em todas as etapas da educação básica quando comparados à rede estadual.

Contudo, considerando somente a rede privada de ensino tanto as metas quanto os resultados alcançados são superiores às outras redes, como podemos notar no quadro abaixo:

Tabela 6 - Resultados e as metas do Ideb 2019 (Rede Privada)

Etapa de ensino	Minas Gerais		Sudeste		Brasil	
	Ideb	Meta	Ideb	Meta	Ideb	Meta
E. F – anos iniciais	7,8	8,0	7,4	7,6	7,1	7,4
E. F – anos finais	6,9	7,6	6,6	7,4	6,4	7,1
Ensino médio	6,4	7,3	6,0	6,9	6,0	6,8

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do Inep (2021b).

Ao compararmos os dados dos três quadros Rede Total X Rede Estadual X Rede Privada, notamos que os resultados, especialmente nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio seguem um padrão baixo de alcance da meta estabelecida. “A rede privada participa com 12,2% da matrícula no ensino médio e alcançou, em 2019, um desempenho 2,1 pontos superior ao obtido pela rede estadual, logrando um Ideb igual a 6,0, contra 3,9 da rede estadual” (INEP, 2021b, p.77). Embora os resultados na rede privada sejam superiores quando comparada às demais, mesmo assim em nenhuma etapa da educação básica os seus resultados superaram as metas a serem alcançadas para o ano de 2019.

Ao tratarmos do Ideb, não podemos perder de vista a lógica gerencial que a regula e suas consequências, dentre elas, a questão da responsabilização destacada por Libâneo (2018):

O estabelecimento de metas quantitativas e a apuração de resultados é um mecanismo de regulação do sistema escolar cujo objetivo real é a responsabilização das escolas e dos professores pelo êxito ou insucesso dos alunos nas provas de avaliação externas, descarregando a responsabilidade dos problemas da educação e do ensino à escola e aos professores. (LIBÂNEO, 2018, p.72).

Além da responsabilização, outros aspectos foram identificados, por exemplo, “a qualidade, por sua vez, foi sendo legitimada pelo horizonte restrito da competitividade, cuja medida é a boa colocação no *ranking* das avaliações externas” (FONSECA, 2009, p.173). Em decorrência da competição, pesquisas vêm denunciando que “os professores “passam” o conteúdo e treinam os alunos para responder testes enviados nas provas padronizadas; os resultados servirão para a classificação das escolas e indicação de professores para a bonificação salarial” (LIBÂNEO, 2018, p.72).

Além do mais, percebemos que vem se acentuando cada vez mais uma perspectiva produtivista na educação básica, incentivada pelos organismos internacionais e pactuados pelos governos. Admitindo o Ideb como uma realidade, embora possa ser transitório, o importante a

ser feito é relativizarmos os efeitos dos resultados obtidos pelos estudantes no sentido de que eles não sejam, isoladamente, definidores da qualidade real de uma escola. O fato é que a lógica por resultados não pode perdurar sem a resistência dos que acreditam numa concepção de qualidade socialmente referenciada.

O Sind-UTE/MG aponta para duas ações que o governo precisaria adotar para melhorar a qualidade na/da educação: a primeira é que a escola pública tenha gestão pública – sem parcerias público-privadas, terceirização de serviços, militarização ou educação domiciliar e a segunda é ocorra a suspensão da política de municipalização das escolas (SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS, 2021). Por outro lado, as ações do governo foram: intervenção pedagógica, reforço escolar, avaliação diagnóstica e orientações para a realização do Conselho de Classe (MINAS GERAIS, 2021).

O Relatório mostra que os indicadores da Meta 8, que se referem ao estado de Minas Gerais, está numa crescente desde 2015 até 2019 e que faltam 0,4 p.p para atingir a meta de 12 anos de escolaridade dentre a população de 18 a 29 anos de idade. Houve também melhoria nos índices de escolaridade dos estudantes da zona rural, grupo dos 25 % mais pobres e negros. O resultado de indicadores de qualidade para as comunidades quilombolas, do campo e indígenas, apurado pelo Censo escolar de 2020, apontam que as metas estabelecidas não foram alcançadas, embora houvesse melhorias quando comparadas a 2019 (MINAS GERAIS, 2021).

Com relação à meta 9, “durante todo o período de 2012 a 2019 o padrão de alfabetização por região foi caracterizado por taxas acima do resultado do Brasil no Sul, Sudeste e Centro-Oeste e abaixo desse resultado no Norte e Nordeste” (INEP, 2020, p. 210). Em Minas Gerais, no ano de 2019, a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais foi de 94,5%, ou seja, 1,1 p.p a mais que a taxa nacional. Por outro lado, analisando as estratégias da meta 9, destaca-se que a matrícula na EJA, em 2014, era 313.007 e em 2020 diminuiu para 217.881 matrículas (SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS, 2021).

No tocante à meta 10, em 2019 a integração da educação básica com a educação profissional foi bastante baixa no país, especialmente na região sudeste (0,5%). Em Minas Gerais, essa taxa foi bastante baixa (0,1%) e a variação do período de 2013 a 2019 foi de – 0,8%. A população do Campo, quilombola e indígena em 2010 era 4,7 e em 2020 caiu para 3,9; 2) Educação Especial: 2014 era 1,3% (261) e em 2020 caiu para 0%. Em 2020, “Do total de matrículas da EJA, apenas 0,1% era integrada à Educação profissional” (SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS, 2021, p.77).

Com relação à meta 11, que se refere às matrículas de educação profissional técnica de nível médio, foi analisado o período de 2003 a 2019 e concluiu-se que a região sudeste foi a que apresentou as maiores ofertas para atender essa demanda, cerca de 42,0%. A tendência de queda foi interrompida em 2020, em que a matrícula na educação profissional integrada ao ensino médio cresceu 29,5% no país (INEP, 2021a). Apesar desses dados, as matrículas na educação profissional técnica de nível médio no estado de Minas Gerais decaíram (- 31,5%). “No ano de 2020, a Secretaria ofertou cursos técnicos parciais atendendo a 7.649 estudantes em 113 escolas e 6.381 estudantes no Ensino Médio em Tempo Integral Profissional em 87 escolas, com contratação de professores e aquisição de laboratórios para os novos cursos” (MINAS GERAIS, 2021, p.26).

No contexto da meta 15, em 2019 notou-se o crescimento na proporção de docentes com formação superior adequada à área de conhecimento que atuam em Minas Gerais: 53,3% para educação infantil; 77,9% para os anos iniciais do ensino fundamental; 65,1% para os anos finais do ensino fundamental e 72,8% para o ensino médio. As ações da SEE para o alcance dessa meta envolvem parcerias com a Unimontes e com a Uemg na oferta de cursos EaD e presenciais para professores de formação inicial e continuada (MINAS GERAIS, 2021).

Sobre a meta 16 do PEEMG, observou-se que não houve a equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de Minas Gerais ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. Contudo, “Em 2019, o estado que estava mais próximo de atingir a meta era Minas Gerais, no qual a remuneração média dos profissionais do magistério corresponde a cerca de 90% do rendimento dos demais profissionais com formação equivalente” (INEP, 2020, p. 356).

A respeito desta meta, o Sind-UTE/MG denunciou que em 2021, 54% dos trabalhadores foram contratados na rede estadual e que o governo Zema suspendeu a autorização para afastamento para cursar pós-graduação, quando é gerada a necessidade de substituição de profissional (SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS, 2021). Em contrapartida, a SEE ressalta que nomeou cerca de 4.900 servidores entre os anos de 2019 e 2020, além disso prorrogou até 2022 o prazo de validade do concurso para os cargos de Especialista em Educação Básica e Professor de Educação Básica, referentes ao Edital nº 07/2017 e, ainda, em 2020 foram publicadas 8.748 promoções que significaram aumento de 10% na remuneração dos servidores beneficiados e 52.469 progressões com impacto de 2,5% na remuneração do servidor beneficiado (MINAS GERAIS, 2021).

Quanto à Meta 17, que trata da gestão democrática, o percentual de gestores selecionados por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da

comunidade escolar, a região sudeste fica em último lugar com 2,58%. Em Minas Gerais, esse número aumenta para 4,03% (INEP, 2020). Por outro lado, o governo diz que a gestão democrática nas escolas estaduais está consolidada, considerando dois indicadores: o primeiro é a realização periódica de Processos de Indicação de Diretores e Vice-diretores de Escola e, segundo, é a composição do Colegiado Escolar (MINAS GERAIS, 2021). A gestão democrática ser consolidada pela via de mecanismos de indicação é bastante contraditório.

Com relação aos colegiados intraescolares, que incluem conselhos escolares, associações de pais e mestres e grêmios estudantis, constatou-se que eles estão presentes em 37,6% das escolas no país. Em Minas Gerais, esse percentual é de 29,69%. Na visão do Sind-UTE/MG, para promover avanços na gestão democrática são propostos: autonomia para as escolas, eleição direta para Superintendente e oferecer ferramentas adequadas de trabalho (SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS, 2021).

Com relação à última meta (18), que trata do financiamento, o relatório esclarece que no período de 2015 a 2017 os gastos públicos em educação dos estados/Distrito Federal e municípios brasileiros apresentaram estagnação, com tendência de queda (INEP, 2020). A SEE ressalta que está aguardando que a metodologia seja definida por Lei Complementar federal para a implementação do CAQi e CAQ. Outra ação foi buscar junto à iniciativa privada meios de aprimorar o transporte rural (MINAS GERAIS, 2021). Como vimos anteriormente, ao compararmos o enunciado dessa meta no Documento Final do Fórum Técnico e na lei 23.197/2018, percebeu-se que o silêncio do governo revela as intenções de diminuir a atuação do Estado e o incentivo às práticas privatizantes.

Essas foram as nossas análises em torno do monitoramento e avaliação do PEEMG (2018-2027). A partir dos dados e informações analisadas – especialmente a partir do Debate Público realizado em 22 de outubro de 2021 na ALMG e dos documentos do Sind-UTE/MG, SEE e os documentos oficiais do Inep - evidenciamos que boa parte das metas estão distantes de serem alcançadas.

Nesse sentido, muitas das conquistas históricas da sociedade que podem ser apreendidas do contexto de formulação do PEEMG (2018-2027), encontram-se ameaçadas, tais como: participação social, universalização do direito à educação, mecanismos de gestão democrática, valorização dos profissionais da educação, superação das desigualdades, inclusão, investimentos, etc. São aspectos que foram materializados em forma de diretrizes e que permeiam as metas e estratégias do PEEMG (2018-2027).

Compreendemos que o processo de implementação ou não dos Planos de Educação perpassam pelos aspectos políticos-ideológicos e pela concepção de Estado que estão imbricados nas ações dos governos. No caso de Minas Gerais, os primeiros anos de vigência do PEEMG (2018-2027) coincidem com o tempo de exercício do poder do governo Zema (2019 – 2022).

Nesse contexto, as ações do governo Zema não tem sido suficientes para o cumprimento do PEEMG (2018-2027), ao passo que reforçam a sua visão conservadora e neoliberal expressas claramente no seu Plano de Governo:

É necessário trazer soluções do sistema a de ensino privado às escolas estatais; Conferir maior liberdade às escolas e aos indivíduos, priorizando apenas conteúdos básicos essenciais, como português e matemática; Quanto menor a interferência estatal, melhor é o desempenho das escolas; Realocar de forma inteligente os recursos, a fim de aumentar o resultado médio do estado no desempenho educacional; Os alunos devem ter maior liberdade no aprendizado; A carreira dos professores deve ser pautada por indicadores de desempenho e satisfação dos pais; Os diretores devem ser escolhidos tecnicamente; Ensino rural personalizado e de qualidade com a utilização da expertise e da capilaridade de entidades públicas e privadas”. (MINAS GERAIS, 2018c, p. 38-39)

Ao avaliarem as primeiras ações do governo Zema, os autores Silva, Valente e Pereira (2019) destacam que:

Propaga que o modelo eficaz de gestão é o da iniciativa privada, que tem como eixos o controle e responsabilização, a partir do estabelecimento de metas objetivas, que devem ser avaliadas, divulgadas e associadas a prêmios e punições. Para o bom funcionamento torna-se necessário o controle gerencial e a concorrência sob as leis do mercado. O modelo pedagógico a ser adotado deve articular os objetivos de aprendizagem à avaliação sistemática dos resultados. (SILVA; VALENTE; PEREIRA, 2019, p. 179).

O que está em curso nesse governo é a reforma empresarial cuja principal categoria é a privatização (FREITAS, 2018a). As observações dos autores acima foram percebidas nas nossas análises. Deste modo, o governo Zema não tem balizado as suas ações pelo PEEMG e, pior ainda, tem adotado políticas públicas marcadas pelo fortalecimento das parcerias público-privadas, pela ampliação das escolas cívico-militares, a transferência da gestão das escolas públicas para a iniciativa privada e a transferência de escolas do estado para os municípios.

As consequências da concepção gerencial de qualidade evidenciam a responsabilização, as desigualdades, a diminuição dos investimentos em educação pública e a desvalorização dos

profissionais da educação. Nos parece que esse processo tem sido conduzido sem um diálogo aberto com a sociedade.

Concordamos com Fonseca (2009, p.173) à medida que ela ressalta que “se esse enfoque utilitarista serve à excelência empresarial, não é suficiente para orientar a qualidade da ação educativa”. Em contraposição a essa concepção gerencial de qualidade, criticada pela autora, acreditamos numa educação de qualidade que abranja os seguintes aspectos:

Nessa direção, a educação de qualidade envolve a indicação de insumos, propriedades, atributos e a definição de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, mas não se circunscreve a eles. Uma educação de qualidade implica, portanto, considerar a multiplicidade desses aspectos, como resultado de processos coletivos e democráticos, articulados à concepção de educação e qualidade social, às condições de acesso e permanência, aos sujeitos envolvidos no processo e suas condições concretas, à dinâmica formativa e aos aspectos político-pedagógicos que consubstanciam o ato educativo, envolvendo a aquisição e a produção de conhecimentos e saberes significativos, a avaliação formativa, a definição coletiva de base comum nacional que garanta a unidade na diversidade. É preciso pensar em processos avaliativos mais amplos, vinculados a projetos educativos democráticos e emancipatórios, contrapondo-se à centralidade conferida à avaliação como medida de resultado, que se traduz em instrumento de controle, ranqueamento e competição institucional. (DOURADO, 2020a, p.180).

Esta lógica de educação de qualidade se contrapõe à qualidade gerencial à medida que o eixo central da educação se desloca do mercado para o social. Os desafios são muitos e as conquistas não serão efetivadas sem que haja um empenho de cada um na luta em prol de uma educação gratuita, laica, democrática, inclusiva, emancipatória e de qualidade socialmente referenciada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar os processos de formulação e monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais (PEEMG 2018-2027) sob a ótica do debate da qualidade na/da educação. Analisar uma determinada política educacional, implicou em considerarmos os meandros e as articulações do movimento do capital juntamente com os antagônicos e complexos processos sociais que o confrontam. Desse modo, pesquisas em educação exigem a escolha de aportes de teóricos e metodologias de estudo e análises adequadas e, além disso, que utilizem a combinação de aspectos qualitativos e quantitativos para apreender as contradições do movimento histórico em questão e da visão de totalidade sobre a realidade.

O debate em torno do nosso objeto de pesquisa mostrou-se de bastante relevância para o campo de políticas públicas educacionais, sobretudo no cenário político, econômico, social e cultural atual em que a implementação das metas e estratégias dos Planos de Educação tem ganhado contornos que se distanciam da melhoria da qualidade social da educação e ameaçam os direitos sociais conquistados nos últimos anos.

Para tanto, realizamos a pesquisa bibliográfica e documental a fim de apreender o nosso objeto de pesquisa. A análise documental foi apoiada nas formulações teóricas de diversos autores e no emprego dos pressupostos do materialismo histórico-dialético. As categorias extraídas do nosso objeto foram: concepções/perspectivas de qualidade; processos de formulação e monitoramento de políticas públicas; participação. A convergência dessas três categorias empíricas, somadas às categorias totalidade, contradição e mediação oriundas do método, fundamentou as bases por meio das quais a tese foi edificada.

Além da introdução, o texto foi estruturado em quatro seções e, por meio delas, buscamos responder aos nossos questionamentos iniciais e alcançar os nossos objetivos propostos.

O primeiro objetivo específico desta tese, que almejou mapear, apreender e examinar os diferentes conceitos, concepções e perspectivas de qualidade na/da educação presentes no debate nacional que influenciam nos processos de formulação e monitoramento dos Planos de Educação foi alcançado. As formulações em torno deste objetivo foram explicitadas na seção 2, intitulada de *Concepções e perspectivas de qualidade na/da educação*. Nessa parte recorreremos aos resultados do levantamento bibliográfico para possibilitar o exame em torno da conceituação de qualidade na/da educação.

Nessa direção, as reflexões em torno do conceito de qualidade mostraram que ele se caracterizou por ser polissêmico, de caráter histórico, que implica em juízo de valor e de natureza complexa. A qualidade também é caracterizada por diferentes indicadores que, dependendo da sua natureza, expressam uma determinada concepção ou perspectiva de qualidade. Dentre esses indicadores, ganhou bastante destaque nos últimos anos a questão do financiamento a partir da definição de padrões mínimos de qualidade para a educação básica, conforme previsto na C.F/1988.

Além disso, os achados da pesquisa evidenciaram as concepções e perspectivas de qualidade presentes no debate das políticas públicas educacionais no Brasil. Os entendimentos destacados em nossos estudos são opostos entre si. De um lado, temos a concepção gerencial de qualidade expressa pela Gestão da Qualidade Total (GQT) e, de outro, a concepção de qualidade social.

A concepção gerencial de qualidade é demarcada pelas seguintes características: a) cunho neoliberal; b) disseminada pelos organismos internacionais; c) mercadológica; d) GQT; e) conservadora; f) excludente; f) privatista; g) avaliação por resultados e h) indicadores meramente quantificáveis. A propagação dessa concepção restringe a qualidade aos resultados quantificáveis, ao mesmo tempo em que deixa em segundo plano a dimensão social, cultural e ambiental da educação, ao passo que contribui potencialmente para a ampliação das desigualdades.

No tocante à concepção de qualidade social da educação, constatamos que ela foi forjada a partir da década de 1990 no Brasil e se contrapôs à concepção gerencial de qualidade. No âmbito da qualidade social, predominam aspectos como a garantia de direitos e a justiça e inclusão social. Neste trabalho procuramos mostrar o nosso posicionamento em favor desta concepção de qualidade na/da educação. Na literatura em torno da qualidade social foi identificado um conjunto de indicadores de caráter quantitativo e qualitativo e que de acordo com a sua natureza foram classificados em intraescolares e extraescolares.

Os nossos estudos demonstraram que dentre os indicadores caracterizados pela dimensão intraescolar, destacaram-se: gestão escolar; formação continuada; acesso e permanência; infraestrutura e condições adequadas; participação e interação escola-família-comunidade, etc. Alguns indicadores extraescolares seriam: aspectos socioeconômicos; localização; renda familiar; aspectos socioculturais e financiamento. Diante dessas características, compreende-se que a qualidade social é bastante dinâmica e complexa, pois abrange uma multiplicidade de indicadores a serem considerados.

Diante dessa multiplicidade de indicadores, e a partir do tensionamento do debate da qualidade na/da educação, algumas perspectivas de qualidade foram desenvolvidas no início do século XXI e neste trabalho conseguimos apreender quatro delas, a saber: a) qualidade socialmente referenciada; b) qualidade sociocultural; c) qualidade socioambiental e d) qualidade negociada. O que caracteriza cada uma dessas perspectivas de qualidade é o seu enfoque em determinados indicadores de ordem social, cultural e ambiental. Além disso, elas são complementares entre si.

O enfoque da qualidade socialmente referenciada compromete-se com a dimensão social da qualidade. Compreende-se como essencial o protagonismo das pessoas e a implementação de mecanismo de gestão democrática e o controle das políticas públicas pelos atores nelas envolvidas. Tais aspectos contribuem para a transformação social, humanização, combate às desigualdades e superação de práticas discriminatórias, excludentes e opressoras.

A qualidade sociocultural incorpora e evidencia a dimensão cultural na interface com a dimensão social, à medida que visa o desenvolvimento integral do estudante. A qualidade socioambiental transcende o espaço escolar e traz uma preocupação bastante atual, que é o tema da sustentabilidade ambiental. Ela admite que a educação, e conseqüentemente a escola, tem um papel fundamental neste contexto de disseminadora de conhecimento em prol da conscientização da necessidade da preservação ambiental. As nossas investigações mostraram que ambas as perspectivas de qualidade foram contempladas das diretrizes dos Planos de Educação.

O enfoque da qualidade negociada está baseado na categoria participação. Compreende-se que a participação é um mecanismo de mobilização social em prol da melhoria da qualidade na/da educação. Tal participação deve levar em conta diversos indicadores oriundos do contexto sociocultural, econômico e político em que a escola está inserida. Nesse sentido, está imbricada a natureza processual dessa perspectiva de qualidade. A negociação constitui o veículo para a pactuação de um PPP que expresse uma determinada realidade escolar e seja avaliado frequentemente.

Desse modo, o movimento de pesquisa no contexto do primeiro objetivo específico identificou e clarificou o conceito, as concepções e perspectivas de qualidade na/da educação e, portanto, foi fundamental para a consecução desta pesquisa e para dar suporte às análises empreendidas, sobretudo nas seções 4 e 5.

O foco do segundo objetivo específico desta tese foi contextualizar e discutir o conceito e os processos de formulação até o monitoramento das políticas públicas, buscando situar o debate da qualidade que permeia os Planos de Educação. A seção 3 foi destinada a alcançar tal

objetivo, para tanto a conceituação de políticas públicas foi apreendida no seu desenvolvimento histórico e tornou-se um desafio instigante. Para tanto, recorreremos aos referenciais bibliográficos obtidos por meio do levantamento bibliográfico indicado na introdução. Destacamos, que recorreremos aos autores de outras áreas do conhecimento a fim de buscar subsídios para a discussão. Os achados da pesquisa revelam que o conceito de políticas públicas foi aprimorado ao longo dos anos.

A conceituação foi o primeiro passo para atingir nossos objetivos. Em seguida, debruçamos sobre o debate teórico em torno os processos que envolvem a dinâmica das políticas públicas. A discussão deste assunto possibilitou a apreensão de algumas características importantes. Em primeiro lugar, a qualidade na/da educação insere-se como um problema político (*Input*) que necessita de um *Output*, ou seja, uma ação política pública. Além disso, as ações estão relacionadas à concepção de Estado de cada governo.

Em segundo, identificamos que os atores, as instituições e as ideias são as bases fundamentais para os processos de formulação e monitoramento de uma política pública. Os atores e as instituições são diversos e podem ser de natureza governamental ou da sociedade. As ideias também são diversas e expressam as crenças e os valores dos atores e instituições envolvidas. Todas estas bases estão voltadas para a solução do problema detectado, no nosso caso a necessidade de melhoria da qualidade na/da educação.

Em terceiro lugar, detectamos que os processos de formulação e monitoramento de políticas públicas são construídos com fundamento em alguns modelos. O (s) modelo (s) do Ciclo de políticas são bastantes utilizados, por meio dos quais, a política pública é tomada como um processo estruturado em etapas sequenciais bem definidas, que abrangem a montagem da agenda, a formulação, a tomada decisão, a implementação e o monitoramento e avaliação. A participação pode ser ampliada ou restringida, dependendo da etapa em que a política pública se encontra e quem define isso, geralmente, são os poderes executivo ou legislativo.

As nossas investigações continuaram na perseguição do nosso objetivo e encontramos que existem outros modelos. Os outros modelos surgiram da problematização e das críticas ao Ciclo de Políticas Públicas. Notamos que os Modelo de Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Interrompido estão voltados para explicar como que os problemas entram nas agendas dos governos e na busca de soluções para eles. Por outro lado, outros modelos como o modelo racional, o incrementalismo, o *mixed-scanning*, o *garbage can*, decisão por acreção, coalizão de defesa e arenas sociais estão voltados para a etapa de tomada de decisão.

Tratam-se de modelos, que ao discuti-los, entendemos que eles divergem entre si, além dos aspectos já mencionados, também à natureza dos aspectos considerados como, por

exemplo, os procedimentos ora mais técnicos ora mais políticos; abordagens descritivas ou prescritivas; tipos de atores envolvidos, etc.

No caso dos processos de políticas públicas no Brasil, verificamos que o marco inicial é a década de 1930, restritos à burocracia meritocrática e profissional. No período de 1940 e 1964 ocorreu a participação da sociedade civil por meio das instituições. No período da ditadura recorreu-se à tecnocracia. Sobretudo, a partir da década de 1990, com o avanço do gerencialismo, tais processos ganharam novos contornos, influenciados pela ação dos organismos internacionais. Ou seja, ampliou-se a participação dos atores governamentais e não governamentais. Não podemos confundir ampliação de participação com aumento do poder de decisão, pois isso não ocorreu. Além disso, a pesquisa apontou que a partir dos anos 2000 ocorreu a expansão da utilização dos referenciais teóricos em torno dos modelos de formulação de políticas públicas no Brasil.

A partir desta discussão, constatamos que a etapa de formulação e a etapa de monitoramento do PNE (2014-2024), bem como do PEEMG (2018-2027), ocorreram em contextos sociais, políticos, culturais e econômicos diferentes. As nuances e implicações desse fato mereceram destaques mais a frente neste texto. Portanto, diante do exposto anteriormente, concluímos que o segundo objetivo específico desta tese foi cumprido de forma satisfatória.

O terceiro e último objetivo específico, implicou em descrever e analisar os processos de formulação e monitoramento do PNE (2014-2024) e do PEEMG (2018-2027) a partir da perspectiva do debate da qualidade na/da educação. Pelo fato de serem planos distintos, tanto na sua esfera de abrangência quanto na sua constituição, dentre outras diferenças, resolvemos descrevê-los e analisá-los em seções separadas. Na seção 4 tratamos do Plano Nacional e na seção 5 do Plano Estadual. Ressaltamos que o alcance dos objetivos 1 e 2 foi condição essencial para o prosseguimento das análises nessas duas últimas seções, nas quais analisamos diversos documentos coletados na fase de levantamento.

O caminho percorrido na seção 4 perpassou por uma breve introdução histórica que nos remeteu ao Manifesto dos Pioneiros de 1932, como o marco em torno da ideia de elaboração de um Plano de Educação e percorreu um percurso até que em 1988 a implementação de um Plano de Educação foi expressamente definida no art. 214 da C.F/1988. Posteriormente, foi aprovado o PNE (2001-2011) e no último ano de sua vigência foram iniciadas as discussões do novo plano, o qual constituiu objeto de nossas investigações. Na sequência, analisamos o PNE (2024-2024), desde a Conae 2010 até o monitoramento e avaliação do cumprimento das suas metas e estratégias, a fim de aprendermos as concepções e perspectivas de qualidade na/da educação presentes nessa etapa de formulação. Ao longo da pesquisa realizamos a análise dos

dados obtidos nos documentos elencados na introdução. A seguir, destacaremos alguns dos resultados encontrados.

No tocante aos avanços, inferimos que o PNE (2014-2024) oportunizou uma ampla participação da sociedade civil no seu processo inicial de formulação e as contribuições foram expressas no Documento Final da Conae 2010. Encontramos nele marcas de qualidade – direito à educação, negociação, avaliação institucional, formação e valorização dos profissionais da educação, sustentabilidade ambiental etc. - identificadas com a concepção de qualidade social da educação e das perspectivas de qualidade socialmente referenciada, sociocultural, socioambiental e negociada. Os debates em torno da Conae 2014 também mobilizaram um grande quantitativo de pessoas.

Apesar disto, o Documento Final sofreu modificações no período de tramitação no Congresso Nacional. Essa etapa de formulação foi decisiva e, por exemplo, os grupos dos empresários, que tiveram uma participação tímida no âmbito das conferências, sabiam que as decisões de fato seriam tomadas entre os parlamentares, sob os quais exercem influência. Os temas de maiores tensionamentos nessa arena de discussão foram o financiamento da educação, o AEE e o Ideb, dentre outros.

Dentre as contradições e ambiguidades identificadas no PNE, destacamos, em primeiro lugar, que ele endossa o sistema de avaliação em larga escala e confirma a utilização do Ideb como a expressão da qualidade de um lado e, de outro lado, está presente no PNE o objetivo de se construir um Sistema Nacional Avaliação da Educação Básica, abarcando indicadores de processos de gestão, avaliação institucional, recursos pedagógicos e infraestrutura. Em segundo lugar, contrapõe-se a perspectiva de gestão democrática que aparece nos documentos das Conferências Nacionais de Educação e a visão de gestão democrática a partir da lógica gerencial baseada na meritocracia.

Em terceiro lugar, ao mesmo tempo em que a Lei 13.005/2014 contempla os indicadores da concepção de qualidade social da educação, ela também traz elementos que remetem à concepção gerencial de qualidade como, por exemplo, a destinação de recursos públicos para instituições privadas, sendo esse um tema que tensionou os debates na Conae 2010.

O monitoramento que realizamos em torno do PNE (2014-2024) revelou que no ritmo atual cerca de 85% das metas e estratégias não serão cumpridas até o término do período de sua vigência - parte delas estão relacionadas às metas 1, 2 e 3 que tratam, respectivamente, da universalização do ensino nas etapas da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Inferimos que o direito de acesso e permanência dos estudantes na educação básica não está

sendo garantido. As análises mostraram que existem muitos estudantes em listas de espera e que as desigualdades regionais são bem acentuadas no Brasil.

A pesquisa mostrou que havia a expectativa de que o PNE (2014-2024) viesse a se constituir como política de Estado e, desse modo, ser o epicentro das políticas públicas no Brasil. Contudo, na prática, isso não está sendo materializado. Dentre os motivos apontados estão os acontecimentos que ocorreram no cenário político a partir de 2016 e que têm ameaçado o cumprimento das metas e estratégias do PNE (2014-2024), a saber: 1) o golpe de Estado que levou ao afastamento de Dilma da presidência do Brasil; 2) a publicação da EC nº 95/2016, que inviabilizou os gastos/investimentos públicos em educação pelos próximos 20 anos; 3) as políticas do atual governo que tem secundarizado a importância do PNE (2014-2024) e 4) o desmonte do FNE que representou um ataque à democracia e causou impactos na realização das Conaes.

Identificamos também outros aspectos que dificultam o cumprimento das metas e estratégias do PNE (2014-2024) e que se constituem barreiras para a melhoria da qualidade na/da educação, a saber: a) políticas públicas educacionais fragmentadas; b) um regime de colaboração desarticulado; c) o SNE cada vez mais distante de ser constituído; d) concepção de qualidade na/da educação alinhada à ótica mercadológica e, conseqüentemente, cada vez mais distantes das necessidades sociais.

Para que o cumprimento das metas e estratégias do PNE (2014-2024) seja viabilizado seriam necessárias algumas medidas, como a revogação da EC nº 95/2016, o ritmo de implementação precisa ser acelerado, assim como o PNE deve ser assumido como política de Estado. Outra medida importante é a mudança de rumo na política no país a partir do pleito eleitoral.

Na 5ª e última seção realizamos muitas descobertas ao analisarmos o processo de formulação e monitoramento do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais e à medida que apreendemos as concepções e perspectivas de qualidade na/da educação presentes. Desse contexto emergiram alguns resultados que serão evidenciados a seguir.

Constatamos que a ALMG exerceu o papel de protagonista nos processos que levaram à formulação do PEEMG (2018-2027) e na articulação com o executivo, que protocolou o Projeto de Lei nº 2.882/2015 e com o FEE, que esteve envolvido nas reuniões e debates. O marco inicial foi a reunião ocorrida na cidade administrativa, em Belo Horizonte, no dia 12 de março de 2015 entre as instâncias citadas anteriormente, dentre outras.

O PEEMG (2018-2027) foi estabelecido com um atraso de mais de três anos após o prazo determinado no PNE (2014-2024) para que os estados elaborassem seus planos de

educação com base no federal. Minas Gerais foi o penúltimo estado a aprovar o seu plano de educação. Nesse contexto, considerando que o diagnóstico que foi acatado para a formulação do Plano data de 2013 e o mesmo só foi aprovado em 2018, podemos inferir que as informações e os dados utilizados estavam defasados e distantes da realidade. Além disso, isso sinaliza para a falta de sintonia entre os Planos de educação nos âmbitos nacional e estadual.

Assim como ocorreu com o PNE (2014-2024), houve uma grande mobilização social em prol do processo inicial de formulação do plano estadual. A participação é um importante mecanismo que traz legitimidade às políticas públicas. Essa ampla participação ocorreu no contexto do Fórum Técnico, cujo lançamento ocorreu em 24 de abril de 2015 e o término foi em 17 de junho de 2016, o último dia de reunião da Etapa Final. Além do Fórum Técnico também foram promovidos no âmbito da ALMG diversos debates, audiências públicas, consultas *online*, reuniões e encontros.

A ampla participação, de fato, ocorreu com maior vigor nos 12 Encontros Regionais e na Etapa Final do Fórum Técnico, ocorrida em Belo Horizonte. Participaram desses encontros os representantes de professores, funcionários, pais, estudantes, movimentos estudantis, sindicatos, Organizações Não Governamentais, dentre outros.

Os encontros propiciaram debates em torno de aspectos de suma importância para a busca da melhoria da qualidade na/da educação como, por exemplo: o financiamento e a formação e valorização dos profissionais da educação. Outros temas abordados geraram polêmicas na Etapa Final, a saber: a Escola sem partido, as questões de gênero e sexualidade e, por último, o golpe em curso contra a ex-presidenta Dilma Rousseff. Tratam-se de temas importantes que foram debatidos e que envolveram posições contrárias, de um lado, os conservadores e, de outro, os progressistas.

Outro achado da pesquisa mostra que os documentos de propostas, dentre outros utilizados na etapa dos encontros regionais e da etapa final do PEEMG, eram de caráter mais técnico, instrumental e burocrático. Isso indica que não era objetivo dos organizadores dos documentos a problematização e a apropriação dos conceitos empregados.

As etapas seguintes de formulação do PEEMG (2018-2027) também foram demarcadas pela burocratização do processo de tramitação na ALMG, além disso a participação social foi delegada à representatividade de grupos da sociedade civil organizada junto aos parlamentares. Na prática, isso significou que algumas das ideias inicialmente inseridas nos Planos foram, posteriormente, desconsideradas ou alteradas. No PEEMG (2018-2027), assim como ocorreu na formulação do PNE (2014-2024), grupos que não tiveram participação ativa nos encontros se sobressaíram nas etapas decisivas, devido ao seu poder de influência sobre os parlamentares.

Essa visão caminha na contramão da perspectiva da qualidade socialmente referenciada que pressupõe o protagonismo da sociedade, sobretudo de segmentos da classe trabalhadora.

O PEEMG, para ser decenal, deveria abranger o período de vigência compreendido entre 2018 a 2028, contudo, conforme expresso na Lei 23.197/2018, o mesmo possui vigência de 1 ano a menos. Esse feito revelou um descompasso entre o enunciado do art. 214 da C.F/1988, que estabeleceu a duração *decenal* do PNE e a Constituição Estadual de MG/1989, que determinou a duração *plurianual* do PEE.

O cumprimento das metas e estratégias do PEEMG (2018-2027), tem permanecido em segundo plano nos primeiros anos de sua vigência. Evidenciou-se que o governo atual tem direcionado suas ações no sentido de corroborar a sua concepção gerencialista de qualidade. O modelo ideal de gestão de escolas para o governo Zema é o das escolas privadas e que ele tem importado para as escolas públicas.

Nesse norte, o governo Zema tem implementado políticas públicas que caminham no sentido do fortalecimento das parcerias público-privadas; ampliação das escolas cívico-militares; transferência da gestão das escolas públicas para a iniciativa privada e a transferência de escolas do estado para os municípios. Tais ações têm sido implementadas sem um amplo debate com a sociedade, pois o foco deles não está no social, mas sim no mercado e cujos efeitos são responsabilização, aumento das desigualdades, menos investimentos em educação pública e a desvalorização profissional.

As nossas investigações sobre no contexto do monitoramento e avaliação do PEEMG (2018-2027), fundamentadas nos dados apurados dos documentos técnicos, evidenciaram que boa parte das metas estão distantes de serem alcançadas.

Além das questões abordadas neste texto, apreendemos que o debate da qualidade na/da educação está imbricado no PEEMG (2018-2027). As nossas análises, fundamentadas no materialismo histórico-dialético, permitiram tomar consciência de que coexistem concepções e perspectivas de qualidade que são contraditórias entre si. Nesse sentido, ora identificamos elementos constitutivos de concepções e perspectivas de qualidade de cunho social e ora de elementos da concepção gerencial de cunho econômico. Nesse contexto, o controle e vigilância social em torno da implementação do PEEMG (2018-2027) deve ocorrer a partir de mecanismos e pesquisas de monitoramento e avaliação constante.

Precisa ficar claro que ao defendermos a implementação do PEEMG (2018-2027) queremos que isso ocorra nos moldes das concepções e perspectivas de qualidade de cunho social. Aquelas questões oriundas da concepção gerencial, que estão presentes no referido plano, precisam ser superadas. Para tanto, devemos lutar a partir de diversas frentes, seja por

meio dos movimentos sociais; dos sindicatos; da participação em debates; na produção acadêmica de textos, artigos, dissertações e teses; utilização das redes sociais e sites para dar visibilidade aos fatos; pressionar os parlamentares e eleger candidatos comprometidos com o social, mas especificamente com a garantia do direito à educação gratuita, laica, obrigatória, de qualidade socialmente referenciada, fundamentada nos aspectos socioculturais e socioambientais.

Por fim, compreendemos que os achados e os resultados destacados nestas considerações finais expressam a importância desta tese para o campo de políticas públicas, sobretudo para os estudos que debatem as temáticas da qualidade na/da educação e dos Planos de Educação. Ressaltamos que a partir dos processos de investigação e análise confirmamos a nossa hipótese, ao constatar empiricamente que coexistem distintas concepções e perspectivas de qualidade na/da educação que se contrapõem entre si nos processos de formulação e monitoramento do PNE (2014-2024) e do PEEMG (2018-2027).

As contribuições desta pesquisa são válidas tanto para a sociedade acadêmica quanto para a sociedade em geral, no sentido que eles podem se apropriar do material aqui apresentado, o qual oferece informações em torno do objeto investigado que podem ser exploradas posteriormente para novas formulações e aprimoramentos.

Temos consciência que o nosso objeto de pesquisa está em curso e, portanto, necessita que outras pesquisas venham preencher esses novos espaços, decorrentes do próprio processo histórico. Isso se justifica pois o objeto investigado está em movimento, como, por exemplo, os resultados do IDEB e relatório do 4º Ciclo de monitoramento serão publicados e trarão novos dados que precisam ser discutidos e problematizados por outras pesquisas. Desse modo, novos olhares curiosos sobre os temas analisados nesta tese poderão apreender outros elementos presentes no monitoramento dos Planos de Educação e investigá-los sob o enfoque das concepções e perspectivas de qualidade na/da educação.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Ana de Fátima P. de Sousa; COUTINHO, Henrique Guimarães; AZEVEDO, Janete Maria Lins. Plano de Educação, Fundeb e os desafios para o controle social da educação. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Brasília, DF: Anpae, 2020. ISBN: 978-65-87561-05-9. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em 21 mar. 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, n. 10, p.1-50, 1997. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>

AÇÃO EDUCATIVA. **Indicadores da qualidade na educação infantil**: dos projetos político-pedagógicos à política educacional. 1. ed. São Paulo: UNICEF, 2019. Disponível em: http://www.indicadoreseducacao.org.br/guia_educacao_infantil/. Acesso em 04 nov. 2020.

AÇÃO EDUCATIVA. **Indicadores da qualidade na educação**: ensino fundamental. São Paulo. 2013. 4. ed. 92p. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/2156/file/Indicadores_da_Qualidade_de_na_Educacao_ensino_fundamental.pdf. Acesso em 18 nov. 2020.

AÇÃO EDUCATIVA. **Indicadores da qualidade no ensino médio**. São Paulo: UNICEF, 2018. 120p. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/1521/file/Indicadores_da_Qualidade_no_Ensino_Medio.pdf. Acesso em 18 nov. 2020.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política**, [s.l.], v. 3, n. 2, jul./ dez. 2015. Disponível em: **Erro! A referência de hiperlink não é válida..** Acesso em 04 jul. 2020.

ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; TELLO, César. **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercados das Letras, 2013. Disponível em: <https://www.mercado-de-letras.com.br/resumos/pdf-11-06-13-10-46-31.pdf>. Acesso em 02 jul. 2020.

ALVES, Alvaro Marcel. O método materialista histórico dialético: alguns apontamentos sobre a subjetividade. **Revista de Psicologia da UNESP**, São Paulo, v. 9. n.1. 2010. Disponível em: <http://seer.assis.unesp.br/index.php/psicologia/article/view/422/400>. Acesso em 07 set. 2020.

ALVES, Edson Ferreira. A meta 19 do PNE (2014-2024) e os PMEs das capitais brasileiras: implicações para a gestão democrática. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **PNE**,

políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização. Brasília, DF: Anpae, 2020. ISBN: 978-65-87561-05-9. Disponível em <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em 21 mar. 2020.

ANTUNES, Ângela; PADILHA, Paulo Roberto. **Educação cidadã, educação integral: fundamentos e práticas.** São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010. Disponível em: <http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/handle/7891/3077>. Acesso em: 19 ago. 2020.

ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Franciele Ribeiro. O Plano Nacional de Educação e a busca pela qualidade socialmente referenciada. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [s.l.], v. 3, n. 2, ago./dez. 2014 - ISSN 2238-8346. 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/30281/16534>. Acesso em 28 out. 2020.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia: problemas e práticas**, [s.l.], n. 83, p 11-35, 2017. Disponível em <https://journals.openedition.org/spp/2662>. Acesso em 05 jul. 2020. <https://doi.org/10.7458/SPP2017839969>

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Formulação e Implementação das Políticas Públicas em Educação e as Parcerias Público-Privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 899-919, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/MBqF6zJDBYmmHxZqskmmXHf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 27 abr. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300013>

ARROYO, Miguel G. O direito à formação humana como referente da avaliação. In: SORDI, M. R. L.; VARANI, A.; MENDES, G. S. C. V. (org.). **Qualidade(s) da escola pública: reinventando a avaliação como resistência.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2017. p. 83-100.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Projeto de Lei nº 2.882/2015.** Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE – e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, 2015a. Disponível em https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2015&n=2882&t=PL. Acessado em 27 out. 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Diário Oficial do legislativo. Mensagem nº 77/2015. 2015b. Belo Horizonte, 2015. Disponível em https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2015/09/L20150917.pdf Acesso em 19 maio 2020.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Plano Nacional de Educação e planejamento: a questão da qualidade da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 265-280, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 21 mar. 2021.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Angela da S. (org.). **Qualidade social da educação básica.** Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016. Disponível em:

<https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/3-Coletanea/COLE TANEA2.pdf> Acesso em: 27 set. 2020.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Angela da S.; MARQUES, Luciana Rosa. Apontamentos sobre a questão da qualidade do ensino e da gestão da educação. *In*: AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Angela da S. (org.). **Qualidade social da educação básica**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/3-Coletanea/COLE TANEA2.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

BALL, Stephen John; MAINARDES, Jefferson (org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR. **Educação é a base**. Brasília, DF: BNCC, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 19 de agosto de 2020.

BONDIOLI, Anna (org.). **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2013.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista política hoje**, v. 25, n. 1, Recife, 2016. Disponível em <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica hoje/article/view/3710>. Acesso em 05 jul. 2020. <https://doi.org/10.18829/rp3.v1i1.15903>

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt; SOARES, Alessandra Guimarães. Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. *In*: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014. Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: ABCP, 2014. Disponível em <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/pesquisa-politicas-publicas-brasil-mapeamento-aplicacao.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 11 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 11 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 11 set. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014a. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/20204>. Acesso em 28 agosto 2020.

BRASIL. **Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20do,visando%20a%20mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20social%20pela. Acesso em 15 agosto 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. 2009. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 11 set. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108 de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundeb; altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, DF: FUNDEB. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm. Acesso em 8 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14024.htm. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 16 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm. Acesso em 16 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação**. Brasília, DF: MEC, 2014c. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 1.716, de 3 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a instituição, a organização e o funcionamento da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=142061-portaria-1716-de-3a&category_slug=2020&Itemid=30192. Acesso em: 04 nov. 2020.

CABRAL NETO, Antônio. Gestão e qualidade de ensino: um labirinto a ser percorrido. *In*: SOUSA JUNIOR, Luis de; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria da Salete Barboza de (org). **Políticas de gestão e práticas educativas**. Brasília, DF: Liber Livro, 2011. 380 p.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (Brasil). **Fundeb 2020**: vitória da escola pública e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Brasília, DF: Fundeb, 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_Historico_2020_08_26_AtuacaoCampanha_FINAL.pdf. Acesso em 25 out. 2020.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (Brasil). **O CAQi e o CAQ no PNE**: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? 2018. Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>. Acesso em: 06 set. 2019.

CAMPOS, Roselane Fatima. Relação Público-Privado e seus desdobramentos no campo educacional: um estudo sobre a privatização da Educação Infantil. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Brasília, DF: Anpae, 2020. ISBN: 978-65-87561-05-9. Disponível em <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em 21 mar. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018. 151 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%20de%20pol%20aditicas%20p%20c%20bablicas.pdf. Acesso em: 17 jan. 2021.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, 398 p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52. 2006. Disponível em https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/capella_2006_perspectivas-tec3b3ricas-sobre-o-processo-de-formulac3a7c3a3o-de-polc3aditicas-pc3bablicas.pdf. Acesso em 24 jan. 2021.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende (org.). **Custo aluno qualidade inicial: rumo a uma educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global, 2007.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. *In*: CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida de (org.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma releitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. et al. (org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BARRERO, Iraíde Marques de Freitas. Qualidade da educação: eficiência, eficácia e produtividade escolar. **Revista Política e Gestão Educacional**, [s.l.], n. 7, p. 01-14, 2010. Disponível em: http://portal.fclar.unesp.br/publicacoes/revista/polit_gest/edi7_artigo3.pdf. Acesso em: 11 mar. 2019.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documento Base: Relatório Final**. Brasília, DF: CONAE, 2018. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/Documento_Base_-_Relatorio_Final_da_CONAE_2018.pdf. Acesso em: 28 out. 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documento Final**. Brasília, DF: CONAE, 2010. 2010a. Disponível em: http://www.cee.pa.gov.br/sites/default/files/documento_final_sl.pdf. Acesso em: 28 out. 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documento Final**. Brasília, DF: CONAE, 2014. Disponível em: <https://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Conae-2014-documento-final.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documento Referência: Construindo o Sistema Nacional de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação**. Brasília, DF: CONAE, 2010. 2010b. Disponível em:

http://www.perspectivasustentavel.com.br/pdf/00_DOCUMENTO%20REFERENCIA%20DA%20CONAE%202010.pdf. Acesso em: 28 out. 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. **Documento Final**: plano de lutas. 2018a. Disponível em: <https://fnpe.com.br/docs/documentos/docs-conferencia/fnpe-conape2018-documento-final-planodelutas.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. **Documento Referência**. 2018b. Disponível em: <https://fnpe.com.br/docs/documentos/docs-conferencia/documento-referencia-conape-2018-final-2017-08-23.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. **Regimento interno do FNPE**. 2021. Disponível em https://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2022/02/regimento_interno_do_fnpe_final.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). **Parecer CNE/CEB nº 3/2019**. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, DF: CNE, 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2019-pdf/110291-pceb003-19-1/file>. Acesso em 26 out. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). **Parecer CNE/CEB Nº 8/2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, DF: CNE, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 14 maio 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, out./dez. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302014000401053. Acesso em: 21 set. 2019. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143981>

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DENARDI, André Dell'Isola. **Papel da Assembleia Legislativa de Minas Gerais nas políticas públicas de educação no estado**: o caso do Plano Estadual de Educação. 2019. 175f. Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. Disponível em <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>. Acesso em 05 março 2021.

DENARDI, André Dell'Isola; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **A influência do poder legislativo no planejamento das políticas de educação no Estado de Minas Gerais**. 2020. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/educacaoemfoco/article/view/4512>. Acesso em 20 jan. 2022.

DINIZ, Juliane Aparecida Ribeiro. O Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a profissionalização docente: desafios e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **PNE, políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. Brasília,

DF: Anpae, 2020. ISBN: 978-65-87561-05-9. Disponível em <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em 21 mar. 2020.

DIOGO, Emilli Moreira. **Perspectivas para a qualidade da educação brasileira**: uma análise a partir dos elementos conservadores e transformadores no Plano Nacional de Educação. Ponta Grossa, 2015. 154f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Ponta Grossa. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UEPG_b83bc4ba06a2362e3b57efabc3a5ed15. Acesso em: 15 março 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes et al. Qualidade da educação socialmente referenciada na construção do sistema nacional de educação. *In*: AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (org.). **Qualidade social da educação básica**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/3-Coletanea/COLETANEA2.pdf>. Acesso em 27 set. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes (org.). PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização. Brasília, DF: Anpae, 2020. ISBN: 978-65-87561-05-9. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. Educação de qualidade. Entrevista concedida a Rafael Bastos Costa de Oliveira. Em Aberto, Brasília, v. 33, n. 109, p. 1-212, set./dez. 2020a. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/4498>. Acesso em 19 jan. 2021. <https://doi.org/10.24109/emaberto.v34i109.4524>

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016. 48 p. (PNE em Movimento). Disponível em <http://seriepne.inep.gov.br/ojs3/index.php/seriepne/issue/view/304> Acesso em 05 dez. 2021

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300014>

DOURADO, Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. Custo aluno-Qualidade: a quem interessa. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 13, n. 26, mai./ago. 2019. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1023>. Acesso em 09 set. 2020. <https://doi.org/10.22420/rde.v13i26.1023>

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215. maio/ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a04.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2015. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200004>

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. Qualidade da educação: conceitos e definições. **Textos para discussão**, Brasília, DF, n. 24,

p.5-23, 2007. Disponível em: <http://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/3848/3539>. Acesso em: 18 fev. 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 69, edição especial: repensando o Estado brasileiro: em busca de um modelo sustentável. p. 53-84, 2018. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/3583>. Acesso em: 23 jan. 2021. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3583>

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do campo de públicas. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 50, n. 6, p. 959-979, nov./dez. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122016000600959&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 05 jul. 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>

FERREIRA, Suely; MORAES, Karine Nunes; OLIVEIRA, João Ferreira de. PNE 2014-2024 e a redução das desigualdades regionais: entre a proposição e a realidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 379-396, jan./abr. 2021. ISSN 2238-8346. Disponível em <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/54933/31153>. Acesso em 28.11.2021. <https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n1a2021-54933>

FERNANDES, Fabiana Silva. Algumas reflexões em torno da análise epistemológica de políticas educacionais. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, [s.l.], v. 3, p. 1-19, 2018. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/citations?user=bzGlyP0AAAAJ&hl=pt-BR>. Acesso em: 20 jan. 2021. <https://doi.org/10.5212/retepe.v.3.001>

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 11 junho 2021. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200002>

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Orientações para as conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital**. Brasília, DF: Conae, 2018. Disponível em http://fne.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientacoes_para_conferencias.pdf. Acesso em 30 out. 2020.

FRADE. Isabel Cristina Alves da Silva. Meta 5 : Alfabetização. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; GOUVEIA, Andrea Barbosa; ARAÚJO, Heleno (org.). **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Brasília, DF: ANPAE, 2018. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/CadernoAnlisePNE.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação**. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. São Paulo: Expressão Popular, 2018a.

FREITAS, Luiz Carlos de. Meta 7: aprendizado adequado na idade certa. *In*: OLIVEIRA, João Ferreira de; GOUVEIA, Andrea Barbosa; ARAÚJO, Heleno (org.). **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Brasília, DF: ANPAE. 2018b. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/CadernoAnlisePNE.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 01 jul. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300016>

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 29 jun. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300010>

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. Avaliação do plano de ações articuladas (PAR) no contexto do plano de metas compromisso todos pela educação. **Relatório de pesquisa**. v.1, n.1. Recife, ago., 2012. Disponível em: **Erro! A referência de hiperlink não é válida..** Acesso em 18 de fev. 2020.

GADOTTI, Moacir. Qualidade na educação: uma nova abordagem. Congresso de Educação Básica: qualidade na aprendizagem. *In*: CONGRESSO DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2013. Florianópolis. **Anais [...]** Florianópolis: COEBE, 2013. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726a2c7daa4389040f.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

GADOTTI, Moacir. **Qualidade na educação**: uma nova abordagem. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

GATTI, Bernadeth. A pesquisa em educação: pontuando algumas questões metodológicas. **Nas Redes da Educação**: revista eletrônica do LITE/FE/Unicamp, Campinas, p. 1-9, out. 2003. Disponível em <http://www.lite.fe.unicamp.br/revista/temas.html>. Acesso em: 10 jul. 2020.

GENTILI, Pablo. O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional. *In*: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019. p. 39-65. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf Acesso em: 21 jan. 2021.

GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. **Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados**. 2010. 180f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/USP_d2cc8d688789ceee5eace8298f507aa8. Acesso em: 15 março 2021.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. <https://doi.org/10.7476/9788575413500>

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INEP. **Censo da educação básica 2020: resumo técnico**. Brasília, DF: Inep, 2021a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf Acesso em: 27 dez. 2021.

INEP. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: INEP, 2020. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/noticias-fne/164-relatorio-do-3-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-plano-nacional-de-educacao-2020>. Acesso em 11 nov. 2020.

INEP. **Resultados do índice de desenvolvimento da educação básica: 2019: resumo técnico**. Brasília, DF: Inep, 2021. 81 p. 2021b. Disponível em https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resultados_indice_desenvolvimento_educacao_basica_2019_resumo_tecnico.pdf Acesso em 11 nov. 2021.

INEP. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília, DF: Inep, 2015. 404 p. Disponível em https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/plano_nacional_de_educacao_pne_2014_2024_linha_de_base.pdf Acesso em 19 ago. 2021.

KOSÍK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Tradução Mariana Achalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel A. Marra da Madeira Freitas (org.). **Políticas educacionais neoliberais e escola pública: uma qualidade restrita de educação escolar**. 1. ed. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018. 364 p.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUKÁCS, Georg. **Para uma ontologia do ser social**. Traduzido por Sergio Lessa. Maceió : Coletivo Veredas, 2018. v. 14.

MACHADO, Maria Margarida Machado. Meta 9 : Alfabetização e alfabetismo funcional de jovens e adultos. *In*: OLIVEIRA, João Ferreira de; GOUVEIA, Andrea Barbosa; ARAÚJO,

Heleno. (org.). **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Brasília, DF: ANPAE, 2018. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/CadernoAnlisePNE.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003>

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Marcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. *In*: BALL, Stephen J; MAINARDES, Jefferson (org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Pesquisa Documental. *In*: MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Ângela Maria. A pesquisa na área de política e gestão da educação básica: aspectos teóricos e metodológicos. **Revista Educação Real**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 379-393, maio/ago. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/20748/12921>. Acesso em 05 jul. 2020.

MARTINS, Ângela Maria. O campo das políticas públicas de educação: uma revisão da Literatura. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 56, p. 276-299, set./dez. 2013. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/2741/2693>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política** Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2.ed. São Paulo : Expressão Popular, 2008. 288 p.

MARX, Karl. **Para uma crítica da economia política (1857)**. Edição Ridendo Castigat Mores. 1999. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/criticadaeconomia.html>. Acesso em 07 set. 2020.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. 1. ed. rev. São Paulo: Expressão Popular, 2009. 128p.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. 1. ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2010.

MASSON, Gisele. Orientações para o desenvolvimento de investigação em políticas educativas a partir da teoria marxista. *In*: TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. (org.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Qualidade da educação no Brasil de hoje: projetos de mesa. *In*: JUNIOR, Luiz de; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria Salete Barbosa de (org.).

Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino. João Pessoa: Liber Livro, 2011.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Direita, volver! A onda conservadora e a militarização das escolas públicas. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **PNE, políticas e gestão da educação:** novas formas de organização e privatização – Brasília, DF: Anpae, 2020. ISBN: 978-65-87561-05-9. Disponível em <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em 21 mar. 2020.

MENDES, Geisa do Socorro Cavalcanti Vaz. **Avaliação Institucional:** estudo da implementação de uma política para a escola fundamental do município de Campinas – SP. 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/250998/1/Mendes_GeisadoSocorroCavalcantiVaz_D.pdf. Acesso em: 15 agosto 2019.

MENEZES, Janaína Specht da Silva; SOUZA, Donaldo Bello de. Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE. **Revista Proposições**, v. 29, n. 3 (88), set./dez. 2018. e-ISSN 1980-6248. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/1980-6248-2017-0068>. Acesso em 18 nov. 2021. <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2017-0068>

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70446/CE_MG_EC_103-2020.pdf?sequence=18&isAllowed=y. Acesso: em 26 jun 2020.

MINAS GERAIS. **Diagnóstico do Plano Decenal Estadual de Educação de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2016a. Disponível em https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnic_o_plano_educacao/documentos/plano_estadual/diagnostico_plano_educacao_18_03.pdf. Acesso em 10 maio 2021.

MINAS GERAIS. **Documento de propostas para os encontros regionais**. Belo Horizonte, 2016b. Disponível em https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_plano_educacao/encontros_regionais/index.html?albPos=1. Acesso em 10 de nov. de 2021.

MINAS GERAIS. **Documento de propostas para os grupos de trabalho da etapa final**. Belo Horizonte, 2016c. Disponível em https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnic_o_plano_educacao/documentos/etapa_final/propostas_gts_forum_educacao.pdf. Acesso em 10 de nov. de 2021.

MINAS GERAIS. **Documento Final de propostas fórum técnico plano estadual de educação**. Belo Horizonte, 2016d. Disponível em https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnic_o_plano_educacao/documentos/etapa_final/documento_final_propostas_educacao.pdf. Acesso em 10 de nov. de 2021.

MINAS GERAIS. **Informativo nº 1** : Comitê de Representação. Belo Horizonte, 2016e.

Disponível em

https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_o_plano_educacao/documentos/desdobramentos/informativo-1-2016.pdf. Acesso em: 10 de nov. de 2021

MINAS GERAIS. **Lei nº 19.481, de 12 de janeiro de 2011**. Institui o Plano Decenal de Educação do Estado. Belo Horizonte, 2011. Disponível em

<https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-19481-2011-minas-gerais-institui-o-plano-decenal-de-educacao-do-estado>. Acesso em 22 maio 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.197 de 26 de dezembro de 2018**. Institui o Plano Estadual de Educação (PEE) para o período de 2018 a 2027 e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2018a. Disponível em

https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Lei%2023197_26%20de%20dezembro%20de%202018.pdf. Acesso: em 20 maio 2020.

MINAS GERAIS. **Memórias Reuniões Preparatória Comissão Organizadora**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em

https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_plano_educacao/p_reparatorias/index.html?albPos=1&aba=js_documentos. Acesso em 10 de nov. de 2021.

MINAS GERAIS. **Parecer para o 2º turno do Projeto de Lei nº 2.882/2015**. Belo Horizonte, 2018b. Disponível em:

https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?n=2882&a=2015&t=PL&aba=js_tabDocs. Acesso em 22 maio 2021.

MINAS GERAIS. **Parecer para o 1º turno do Projeto de Lei nº 2.882/2015**. Belo Horizonte, 2017a. Disponível em

https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?n=2882&a=2015&t=PL&aba=js_tabDocs Acesso em 22 maio 2021.

MINAS GERAIS. **Parecer para turno único do Relatório de Evento Institucional nº 3/2016**. Belo Horizonte, 2016f. Disponível em

https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2016&n=3&tipoProjeto=RELAT%C3%93RIO%20DE%20EVENTO%20INSTITUCIONAL&s=REL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28REL20160000303849%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue. Acesso em 22 maio 2021.

MINAS GERAIS. **Parecer sobre as emendas nºs 2 a 17 apresentadas no 1º Turno ao Projeto de Lei Nº 2.882/2015**. Belo Horizonte, 2017b. Disponível em:

https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?n=2882&a=2015&t=PL&aba=js_tabDocs Acesso em 22 maio 2021.

MINAS GERAIS. Partido Novo. **Liberdade Ainda que Tardia**. Plano de Governo de Romeu Zema. 2018c. Disponível em:

https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/MG/2022802018/130000600702/proposta_1533160671813.pdf. Acesso em: 22 maio 2021.

MINAS GERAIS. **Regulamento fórum técnico plano estadual de educação**. Belo Horizonte, 2016g. Disponível em:
https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnico_o_plano_educacao/documentos/etapa_final/regulamento_forum_tecnico_plano_educacao.pdf. Acesso em: 10 de nov. de 2021.

MINAS GERAIS. **Relatório de Evento Institucional nº 3**. Belo Horizonte, 2016h. Disponível em:
https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2016&n=3&t=REL. Acesso em 10 de nov. de 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Educação. **Plano Estadual de Educação: inclusão, equidade e qualidade social: compromisso com o direito e a defesa da educação democrática, gratuita, inclusiva, laica, popular, pública e presencial com segurança para todas as pessoas**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em:
<https://www2.educacao.mg.gov.br/images/stories/2021/conferenciaestadual/Plano-Estadual-de-Educacao-CEEMG-2022.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

NAJJAR, Jorge; MOCARZEL, Marcelo (org.). Qualidade na/da educação. **Em Aberto**, Brasília, v. 33, n. 109, p. 1-212, set./dez. 2020. Disponível em:
<http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/issue/view/489/Em%20Aberto%20109>. Acesso em: 19 jan. 2021. <https://doi.org/10.24109/emaberto.v34i109.4498>

NEZ, Egeslaine de. Conselho municipal de Educação (CME): desvelando o conceito de qualidade socialmente referenciada. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 5, n. 1, 2018. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/580>. Acesso em: 18 out. 2020.

OLIVEIRA, Daniel José Silva. **Governo aberto: análise de políticas públicas sob os princípios de transparência, participação e colaboração 2020**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2020. Disponível em:
https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/32866/1/Tese_Daniel_Oliveira_2020.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

OLIVEIRA, João Ferreira de; GOUVEIA, Andrea Barbosa; ARAÚJO, Heleno (org.). **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Brasília, DF: ANPAE, 2018. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/CadernoAnlisePNE.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Parceria, qualidade e redenção: o projeto piloto de implementação do CQT em uma escola estadual de Belo Horizonte**. 1997. 220f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/search.php>. Acesso em: 10 abr. 2016.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, [s.l.], n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. 64p.

PEREIRA, Marcos Antonio Lima; VALENTE, Lúcia de Fátima. O Plano Estadual de Educação de Minas Gerais e a gestão das políticas educacionais no estado. **Revista Educação em Foco**, Juiz de Fora, v. 26, 2021a. e-ISSN-2447-5246. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscaador-primo.html>. Acesso em: 20 jan. 2022.

PEREIRA, Marcos Antonio Lima; VALENTE, Lúcia de Fátima. A construção do plano decenal estadual de educação de Minas Gerais (2018-2028): lampejo de participação e mobilização da sociedade civil. **Revista Educação em Foco**, Belo Horizonte, ano 24, n. 43, p. 380 – 399, maio/ago. 2021b. e-ISSN-2317-0093 . Disponível em <https://revista.uemg.br/index.php/educacaoemfoco/article/view/4755>. Acesso em 26 dez. 2021.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/RGP/terceiros/98-ReformaGerencial-CarlosPimenta.Pdf>. Acesso em: 16 jan. 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O custo de uma educação de qualidade. *In*: CORRÊA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha (org.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008.

ROSA, Gregory Luis Rolim. O marxismo como perspectiva epistemológica: considerações sobre o trabalho com as categorias metodológicas. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, [s.l.], v. 5, e2016222, p. 1-14, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/342580609_O_marxismo_como_perspectiva_epistemologica_consideracoes_sobre_o_trabalho_com_as_categorias_metodologicas. Acesso em: 05 jul. 2020. <https://doi.org/10.5212/retepe.v.5.16222.013>

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Ano I, n. I, jul. 2009. Disponível em <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf> Acesso em 10 jan. 2022.

SANFELICE, José Luís. Dialética e pesquisa: seus embasamentos científico-filosóficos. **Revista Sociedade de Estudos e Pesquisa Qualitativa**, Campinas, v. 1, n.1, p. 135-154, 2005. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/11/11>. Acesso em: 05 set. 2017.

SANTOS, Fabiano Antônio dos; VILALVA, Diego Martinez; FERREIRA, Fabíola da Silva. As implicações das avaliações em larga escala sobre a escola e o trabalho pedagógico. *In*: LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel A. Marra da Madeira Freitas (org.). **Políticas**

educacionais neoliberais e escola pública: uma qualidade restrita de educação escolar. 1. ed. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018. 364 p.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação:** significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, D. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, p. 1-18, jan./dez. 2020. e21512 |E-ISSN 2177-6059. DOI: <https://orcid.org/0000-0002-3148-3055>. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/pdf/roteiro/v45/2177-6059-roteiro-45-e21512.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2021. <https://doi.org/10.18593/r.v45i0.21512>

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769>. Acesso em: 15 fev. 2021.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Iraci Balbina Gonçalves; ZANATTA, Beatriz Aparecida. O professor e sua formação na perspectiva dos organismos internacionais multilaterais. In: LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel A. Marra da Madeira Freitas (org.). **Políticas educacionais neoliberais e escola pública:** uma qualidade restrita de educação escola. 1. ed. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018. 364 p.

SILVA, Marcelo Soares da; VALENTE, Lúcia de Fátima; PEREIRA, Maria Simone Ferraz. O “novo” nas trilhas da educação: políticas e prioridades para a educação básica nas Minas Gerais em 2019 (janeiro a junho). In: ADRIÃO, Theresa; MARQUES, Luciana Rosa; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (org.). **Políticas e prioridades para educação básica dos governos estaduais eleitos em 2018: para onde os sistemas estaduais caminham?** Brasília, DF: Anpae, 2019. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/POLITICAS-E-PRIORIDADES.pdf> Acesso em 22 jul. 2020.

SILVA, Maria Abadia. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p.216-226, mai./ago. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 abr. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200005>

SILVA, Monica Ribeiro. Meta 3: Ensino Médio. In: OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira; GOUVEIA, Andrea Barbosa; ARAÚJO, Heleno (org.). **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Brasília, DF: ANPAE, 2018. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/CadernoAnlisePNE.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SINDICATO ÚNICO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS. **Monitoramento e Avaliação da PEEMG**: contribuições ao debate. Belo Horizonte: Sind UTE, 2021. Disponível em <https://sindutemg.org.br/wp-content/uploads/2021/11/monitoramento-e-avaliacao-PEE-Sindute-v2.pdf>. Acesso em 09 nov. 2021.

SIQUEIRA, Romilson Martins. A política educacional e o discurso neoconservador: o que há de novo na velha agenda do mercado. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **PNE, políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. Brasília, DF: Anpae, 2020. ISBN: 978-65-87561-05-9. Disponível em <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em 21 mar. 2020.

SORDI, M. R. L. A qualidade social da escola pública em confronto com a lógica dos reformadores empresariais. *In*: SORDI, M. R. L.; VARANI, A.; MENDES, G. S. C. V. (org.). **Qualidade(s) da escola pública**: reinventando a avaliação como resistência. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017. p. 83-100.

SOUZA, Celina; DANTAS NETO, Paulo Fábio. **Governo, elites políticas e políticas públicas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

STÊNICO, Joselaine Andréia de Godoy. **A participação do setor empresarial na política educacional brasileira e a discussão da qualidade na educação**. 2019. 237 f. Doutorado (Tese) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Rio Claro. Disponível em <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. (org.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TONET, Ivo. **Método Científico**: uma abordagem ontológica. 2. ed. Maceió: Coletivo Veredas, 2016. Disponível em: <https://coletivoveredas.com/livros-em-pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

UNESCO. **Educação 2030**: Declaração de Incheon e Marco de Ação para a implementação do objetivo de desenvolvimento sustentável 4. [S.l.]: Unesco, 2015. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_por?posInSet=2&queryId=c76304c9-a1b8-42d1-9be6-12709995e02e. Acesso em: 19 out. 2020.

VEIGA, Robson Antônio dos Reis. **Qualidade da educação e políticas educacionais no período de 2003 a 2010**: uma análise nos governos de Lula da Silva. 2016. 112f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.

WEBER, Silke. Qualidade da educação: um debate que se atualiza. *In*: AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Angela S. (org.). **Qualidade social da educação básica**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. Disponível em: https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/3-Coletanea/COLETA_NEA2.pdf. Acesso em: 27 set. 2020.