

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Roshni Mariana de Mateus

**A utilização das publicações do Inep relativas ao monitoramento das metas do
Plano Nacional de Educação na formulação e avaliação de políticas públicas**

Juiz de Fora
2020

Roshni Mariana de Mateus

**A utilização das publicações do Inep relativas ao monitoramento das metas do
Plano Nacional de Educação na formulação e avaliação de políticas públicas**

Dissertação apresentada como requisito parcial à conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Área de concentração: Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Gilmar José dos Santos

Juiz de Fora

2020

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Mateus, Roshni Mariana.

A utilização das publicações do Inep relativas ao monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação na formulação e avaliação de políticas públicas / Roshni Mariana Mateus. -- 2020. 204 f.

Orientador: Gilmar José Santos

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2020.

1. Plano Nacional de Educação. 2. avaliação de políticas públicas. 3. indicadores em políticas públicas. 4. publicação científica. I. Santos, Gilmar José, orient. II. Título.

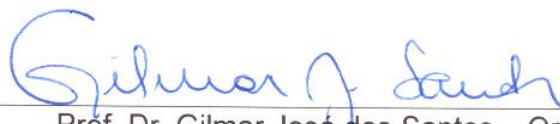
Roshni Mariana de Mateus

**A utilização das publicações do Inep relativas ao monitoramento das metas do
Plano Nacional de Educação na formulação e avaliação de políticas públicas**

Dissertação apresentada como requisito parcial à conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Área de concentração: Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Aprovada em 18 de dezembro de 2020

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Gilmar José dos Santos – Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)



p/ Prof(a). Dr(a). Maria Cristina Drumond e Castro
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)



p/ Prof. Dr. Paulo Lourenço Domingues Junior
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

À Babi, minha mãe, por todo amor e
cuidados devotados e por ter me
ensinado a lição mais valiosa, a da fé, que
me fez tal como ela “crer sem limites”.

AGRADECIMENTOS

À Deus, princípio e fim de todas as coisas, Quem me conduz em todas as decisões e por todos os caminhos.

Ao professor Gilmar pela orientação presente e objetiva, pela paciência, pelo incentivo diante das limitações e por todo o conhecimento compartilhado. À Diovana pela leitura atenta e comprometida e por todas as contribuições.

A minha mãe Babi, pelo apoio e amor incondicionais e, principalmente, pelas orações. Aos meus irmãos Ravi e Samir e sobrinhos, Bia, Dora e Pedro, pela cumplicidade e apoio em todos os momentos e por terem compreendido minhas ausências. Ao meu pai Chico que, com seu exemplo, me ensinou a entregar sempre o meu melhor. A toda minha grande família, avós, tios e primos que celebram as conquistas uns dos outros com muito barulho, comida e abraços cheios de amor.

Aos grandes e queridos amigos Paulinho, Rafinha e Côca. Não há nada que possa ser dito que dê conta do tamanho do amor e da importância de vocês na minha vida. Só a gente sabe... E ainda trouxeram Ana e Clara, igualmente importantes, igualmente amadas. À Aline e Josi, as primeiras pessoas a me acolherem no Inep, por terem continuado a me apoiar em todos os momentos e escolhas pessoais e profissionais ao longo desses 11 anos. Uma grande irmandade de amor.

À Flavinha pelo carinho sempre disponível, pelo apoio diário e por ser sempre a primeira interlocutora nessa empreitada. À Laene pelo coração generoso, pelo jeito divertido e assertivo e pelo encorajamento constante. À Ana Flávia, Anarcisa, Cléia e Rita, sem dúvidas vocês tornaram essa experiência muita mais leve e enriquecedora, mulheres de personalidades, gostos e visuais tão diferentes, mas cada uma a sua maneira me ensinou a ser melhor. Sem dúvidas conhecer e conviver com todas vocês foi um dos grandes presentes desse mestrado.

À Aline N. e Katiúcia por toda a colaboração e amizade ao longo desta pesquisa. À Patrícia Andréa e Rosa por terem compreendido minhas limitações durante esse período, admiro e aprendo muito com o comprometimento de vocês com o serviço público. À Carla e a todos os colegas da Coep, da Dired e das outras diretorias que contribuíram direta e indiretamente com esta pesquisa, seguiremos buscando caminhos para a construção de uma educação mais inclusiva e libertadora.

Ao Inep e à UFJF na figura de todos os profissionais que fizeram parte desse processo, agradeço a cada um que tornou a realização desse mestrado possível.

RESUMO

A presente dissertação é desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). O caso de gestão a ser estudado irá discutir qual a contribuição dos conteúdos produzidos e publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) a respeito do monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para a formulação e avaliação de políticas públicas visando ao cumprimento dessas metas. Os objetivos definidos para este estudo foram descrever o contexto histórico de desenvolvimento do PNE e a importância de seu monitoramento, por meio das publicações do Inep, como fonte de informação para o possível cumprimento das metas; compreender, a partir da opinião de atores envolvidos na formulação e avaliação de políticas públicas em educação em nível estadual e municipal, quais as fontes de dados e informações utilizam para essa formulação e avaliação, e analisar, também a partir da opinião desses atores, o grau de conhecimento sobre as publicações do Inep referentes às metas do PNE e a avaliação que fazem dessas publicações. Para tanto, foram utilizados como procedimentos metodológicos observação participante assistemática, pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e *survey*. A partir dos resultados obtidos, concluiu-se que há reconhecimento por parte de gestores e conselheiros acerca da qualidade das publicações produzidas pelo Inep sobre o monitoramento das metas, especialmente quanto aos relatórios, entretanto, evidenciam-se limitações quanto à apropriação de seu conteúdo e à frequência de seu uso. Além disso, as publicações denominadas analíticas são menos reconhecidas e muito menos utilizadas e revelou-se também um uso acentuado de dados não governamentais em detrimento dos publicizados pelo Inep, justificado pela facilidade em seu acesso e trato.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; avaliação de políticas públicas; indicadores em políticas públicas; publicação científica.

ABSTRACT

This dissertation was developed under the Professional Master's Program of the Postgraduate Program in Management and Evaluation of Education (PPGP) of the Center for Public Policies and Education Evaluation of the Federal University of Juiz de Fora (CAEd / UFJF). The studied management case discusses the contribution of the contents produced and published by National Institute for Educational Studies and Research "Anísio Teixeira" (Inep) regarding the monitoring of the PNE's goals for the formulation and evaluation of public policies aiming at the fulfillment of these goals. The objectives defined for this study describes the historical context of National Educational Plan's (PNE) development and the importance of its monitoring through Inep's publications as a source of information for the possible fulfillment of the goals; from the opinion of actors involved in the formulation and evaluation of public policies in education at the state and municipal level, understand which data and information sources they used for this formulation and evaluation, and analyze, also from the opinion of these actors, the level of knowledge about Inep's publications related to the PNE goals and the assessment they make of these publications. For that, unsystematic participant observation, documentary research, semi-structured interviews, and survey were used as methodological procedures. Based on the results obtained, managers and advisers acknowledge the quality of the publications, especially regarding reports, produced by Inep on the monitoring of goals even with limitations on the appropriation of their content and the frequency of its use. Also, publications called analytical are less recognized and much less used, and there has also been a marked use of non-governmental data to the detriment of those published by Inep, justified by the ease of access and treatment.

Keywords: National Educational Plan; public policy's evaluation; public policy indicators; scientific publication.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	–	Percurso histórico da mudança das concepções de educação ...	30
Figura 1	–	Estrutura organizacional do Inep	38
Quadro 2	–	Estrutura de cargos da Diretoria de Estudos Educacionais em 2007	42
Quadro 3	–	Estrutura de cargos da Diretoria de Estudos Educacionais em 2017	43
Quadro 4	–	Descrição dos produtos da linha editorial	47
Quadro 5	–	CrITÉrios de avaliação de artigos dos periódicos	49
Quadro 6	–	Publicações do Inep sobre o PNE	50
Quadro 7	–	Referência dos relatórios de monitoramento (PEE, PDE e PME) às publicações da Dired sobre o PNE – por estado	56
Figura 2	–	Categorias de atores envolvidos nos processos de análise de políticas públicas	70
Quadro 8	–	Quadro Teórico-Analítico	94
Quadro 9	–	Objetivos específicos e procedimentos metodológicos para alcançá-los	101
Gráfico 1	–	Divisão dos respondentes por região	102
Quadro 10	–	Divisão de temas para análise dos dados qualitativos da pesquisa de campo	103
Gráfico 2	–	Tempo que ocupa o cargo	105
Gráfico 3	–	Área de formação em nível de graduação	105
Gráfico 4	–	Nível de formação em pós-graduação	106
Gráfico 5	–	A secretaria em que atua é exclusiva para a área de educação ...	107
Gráfico 6	–	Qual a disponibilidade de acesso à internet na sua secretaria ..	108
Gráfico 7	–	Quantos equipamentos de acesso à informação <i>on-line</i> estão disponíveis para uso exclusivo da secretaria	108

Gráfico 8	– Existe acesso à biblioteca ou a acervo de materiais impressos e digitais no próprio prédio da secretaria	109
Gráfico 9	– Reconhece o Inep por quais atividades	110
Gráfico 10	– Qual alternativa melhor descreve o processo de formulação de políticas públicas ou ações em educação no seu município/estado.....	115
Gráfico 11	– Qual a importância atribui a pesquisas que gerem indicadores para a educação	120
Gráfico 12	– São utilizados pesquisas ou indicadores de educação para a formulação dessas ações/políticas.....	120
Gráfico 13	– Quais pesquisas ou indicadores de educação são utilizados	121
Gráfico 14	– Conhece alguma das fontes de dados a seguir a respeito do monitoramento das metas do PNE.....	123
Gráfico 15	– Já utilizou algum dos relatórios como fonte de informação para a formulação de políticas/ações em educação para o seu município/estado.....	124
Gráfico 16	– Já utilizou alguma das publicações analíticas sobre o monitoramento como fonte de informação para a formulação de políticas/ações em educação para o seu município/estado	125
Gráfico 17	– Com que frequência acessa o conteúdo de algum desses relatórios de monitoramento	125
Gráfico 18	– Com que frequência acessa o conteúdo das publicações analíticas sobre o monitoramento	126
Gráfico 19	– Se reconhece algum dos relatórios de monitoramento já o leu	129
Gráfico 20	– Se reconhece alguma das publicações analíticas sobre o monitoramento já as leu.....	129
Gráfico 21	– Como tomou conhecimento a respeito de algum dos relatórios....	131
Gráfico 22	– Como tomou conhecimento a respeito de alguma das publicações analíticas sobre o monitoramento	131

Gráfico 23	– Se já acessou o <i>site</i> do Inep, considera a localização de informações/publicações	132
Quadro 11	– Respostas do <i>survey</i> à questão aberta.....	134
Gráfico 24	– Consideram a linguagem utilizada nos relatórios de monitoramento.....	136
Gráfico 25	– Consideram o modelo de gráficos, tabelas e quadros apresentados nos relatórios de monitoramento	137
Gráfico 26	– Consideram a forma como os relatórios estão divididos, por meta e com fichas técnicas ao final.....	137
Gráfico 27	– Consideram a linguagem utilizada nas publicações analíticas sobre o monitoramento	138
Quadro 12	– Apresentação da pesquisa	152
Quadro 13	– Outros meios de publicação	154
Quadro 14	– Retomada de publicação de Boletim.....	156
Quadro 15	– Publicação de resumos executivos	157
Quadro 16	– Alterações na plataforma de monitoramento do Inep.....	158
Quadro 17	– Melhoria da ferramenta de busca do <i>site</i>	160
Quadro 18	– Implementação de ferramenta de contagem de acessos.....	162
Quadro 19	– Produção de um plano de comunicação	164
Quadro 20	– Promoção de eventos de capacitação de gestores	165
Quadro 21	– Resumo: elementos críticos, aporte teórico e ações	168
Quadro 22	– Metas do PNE e alguns diagnósticos do último relatório de monitoramento	186
Figura 3	– Questionário aplicado às secretarias estaduais e municipais de educação.....	190
Figura 4	– Relatório <i>SciELO</i> sobre acesso à Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)	201
Figura 5	– Divulgação do ciclo de webinários da Secretaria Estadual de Sergipe.....	203

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
Ascom	Assessoria de Comunicação
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CBPE	Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CEE	Conselhos Estaduais de Educação
CFE	Conselho Federal de Educação
Cgime	Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais
Cibec	Centro de Informação e Biblioteca em Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
Coep	Coordenação de Editoração e Publicações
Conae	Conferência Nacional de Educação
Daeb	Diretoria de Avaliação da Educação Básica
Daes	Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DAS	Diretoria e Assessoramento Superior
Deed	Diretoria de Estatísticas Educacionais
DGP	Diretoria de Gestão e Planejamento
Dired	Diretoria de Estudos Educacionais
DOU	Diário Oficial da União
DTDIE	Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais
Enade	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Estadic	Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
FCPE	Função Comissionada do Poder Executivo
FI	Fator de Impacto
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituições de Educação Superior
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OJS	<i>Open Journal System</i>
ONG	Organização não Governamental
PAE	Plano de Ação Educacional
PDE	Plano Distrital de Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
Pisa	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PME	Plano Municipal de Educação
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnad-c	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGP	Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública
RBEP	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
Seed	Secretarias Estaduais de Educação
Seer	Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Semed	Secretarias Municipais de Educação
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SNE	Sistema Nacional de Educação

TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UF	Unidade da Federação
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	AS PUBLICAÇÕES DO INEP REFERENTES AO MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	23
2.1	OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	24
2.2	O PERCURSO DE CONSTRUÇÃO DA LEI Nº 13.005/2014	30
2.2.1	A atribuição do monitoramento	33
2.3	O INEP	36
2.3.1	Histórico e atribuições da Diretoria de Estudos Educacionais	40
2.3.2	A Coordenação de Editoração e Publicações	44
2.3.3	A linha editorial do Inep	46
2.4	OUTRAS FONTES DE INFORMAÇÃO SOBRE O PNE VIGENTE.....	52
2.5	ELEMENTOS CRÍTICOS	54
3	REFERENCIAL TEÓRICO E ESTUDO EMPÍRICO	60
3.1	REFERENCIAL TEÓRICO	60
3.1.1	Formulação e avaliação de políticas públicas.....	61
3.1.1.1	<i>Estado, governo e conceitos de políticas públicas.....</i>	<i>61</i>
3.1.1.2	<i>Agenda pública, instituições e atores.....</i>	<i>65</i>
3.1.1.3	<i>Modelos de formulação e análise de políticas públicas</i>	<i>71</i>
3.1.2	O uso de informações e indicadores na formulação e avaliação de políticas públicas.....	77
3.1.3	Publicações científicas: importância e usos	85
3.1.3.1	<i>A utilização do conhecimento científico na formulação de políticas públicas</i>	<i>86</i>
3.1.3.2	<i>Formatos, processos e disseminação das publicações</i>	<i>90</i>
3.2	ESTUDO EMPÍRICO	96
3.2.1	Procedimentos metodológicos	98
3.2.2	Apresentação e análise dos resultados	104
3.2.2.1	<i>Tema A – O processo de formulação e avaliação de políticas/ações nas Seed e Semed e o papel dos CEE.....</i>	<i>112</i>

3.2.2.2	<i>Tema B – O uso de indicadores no processo de formulação e avaliação de políticas/ações</i>	<i>119</i>
3.2.2.3	<i>Tema C – Acesso à informação e disseminação dos dados de monitoramento</i>	<i>128</i>
3.2.2.4	<i>Tema D – Avaliação sobre a qualidade das publicações e a apropriação de seu conteúdo</i>	<i>136</i>
3.2.2.5	<i>Tema E – Importância do PNE para a educação e de seu monitoramento como possibilidade de cumprimento de suas metas.....</i>	<i>141</i>
3.2.2.6	<i>Principais conclusões e objetivos específicos</i>	<i>146</i>
4	PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL	149
4.1	PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL E A FERRAMENTA 5W2H	150
4.2	PAE: AÇÃO DE SENSIBILIZAÇÃO	151
4.3	PAE: AÇÕES FACILITADORAS PARA A APROPRIAÇÃO DE DADOS	153
4.4	PAE: AÇÕES DE MELHORIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO	160
4.5	PAE: AÇÕES DE CONTROLE DA PRODUÇÃO DE CONTEÚDO DO INEP	163
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	169
	REFERÊNCIAS	174
	APÊNDICE.....	185
	Apêndice A: Quadro 22 – Metas do PNE e alguns diagnósticos do último relatório de monitoramento.....	186
	Apêndice B: Figura 3 – Questionário aplicado às secretarias estaduais e municipais de educação	190
	Apêndice C: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com gestor do Inep (GI1).....	195
	Apêndice D: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com gestor do Inep (GI2).....	196
	Apêndice E: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com gestor do Inep (GI3).....	197
	Apêndice F: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com gestor da secretaria estadual de educação	198
	Apêndice G: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com conselheiro do conselho estadual de educação	199

ANEXOS	200
Anexo A: Figura 4 – Relatório <i>SciELO</i> sobre acesso à Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)	201
Anexo B: Figura 5 – Divulgação do ciclo de webinários da secretaria estadual de Sergipe	203

APRESENTAÇÃO DA PESQUISADORA

Destaco brevemente minha trajetória profissional até chegar ao Inep como forma de explicitar o motivo da escolha do tema pesquisado. Ao ingressar no ensino superior, buscava uma graduação que atendesse aos meus anseios por entender o contexto histórico-político em que estamos inseridos e por fazer uma análise crítica desse contexto. Ao entrar no curso de Letras, licenciatura, após uma incursão não satisfatória pelo curso de Jornalismo, comecei a me interessar pela educação de uma forma mais profunda, apesar de ter optado pelo curso por pretender estudar com mais afinco a literatura brasileira. Assim, ainda cursando Letras, comecei a ministrar aulas de língua portuguesa, literatura e inglês e a escrever textos curtos para a revista do curso.

Depois de graduada, em 2009, surgiu a oportunidade de ingressar no Inep, por meio de concurso público, onde pude perceber que o desejo por aprofundar minha atuação na área da educação ainda era intenso. Ao ingressar na carreira de Pesquisador do Instituto, tive a oportunidade de conhecer a Coordenação de Editoração e Publicações (Coep) e, por meio dela, aliar minha formação às necessidades do Inep. Na Coep foi possível utilizar a formação em Letras para atuar na edição e avaliação de textos. Depois de quatro anos nessa função, passei a atuar na gestão da coordenação, onde fiquei durante seis anos. Atualmente, desempenho a função de editora executiva em um dos periódicos do Inep, intitulado Em Aberto, revista monotemática que em 2021 completa 40 anos de existência

A Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), da qual a Coep faz parte, tem como principal função o monitoramento do PNE, o qual é divulgado para Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Educação (CNE), Fórum Nacional de Educação (FNE), entre outros órgãos, além de gestores estaduais e municipais, comunidade acadêmica e sociedade em geral por meio das publicações editadas na Coep. Logo, compreender e analisar de que forma essas informações produzidas estão chegando ao seu público-alvo e se estão alcançando o fim para o qual foram criadas é fundamental para pensar estratégias visando um melhor desempenho da gestão da Coep.

1 INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) é o principal instrumento de implantação da política de Estado nesse setor. Instituído pela Lei nº 13.005, em 25 de junho de 2014, determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional brasileira para o período de dez anos (2014-2024). De acordo com Bodião (2016), a participação da sociedade civil e de entidades acadêmico-científicas na construção do texto dessa lei – apesar de possuir limites e fragilidades, pois diante das instâncias governamentais deliberativas é necessário consolidar mais profundamente a participação popular e acadêmica nos níveis decisórios – foi um diferencial em relação a outros projetos em distintos momentos históricos. Nesse sentido, é importante que o monitoramento também seja acompanhado por esses grupos, pois são eles afetados diretamente pelo cumprimento das metas e, para tanto, é necessário que as publicações com essas informações sejam acessíveis.

Para realizar uma reflexão a respeito da educação no Brasil é importante destacar alguns números, pois são dados vultuosos, e evidenciá-los demonstra a dimensão do desafio que é pensar qualquer ação que busque transformações. De acordo com o Censo da Educação Básica de 2019 (BRASIL, INEP, 2019a), o Brasil possui 180,6 mil escolas de educação básica e 47,9 milhões de matrículas. Dessas, pouco mais de 80% estão na rede pública, principalmente na municipal, e apenas 19,1% dos estudantes estão na rede particular. Dos estudantes matriculados, 8,9 milhões estão na educação infantil, 26,9 milhões no ensino fundamental e 7,5 milhões no ensino médio. A educação profissional soma 1,9 milhão de matriculados e o número de docentes na educação básica soma 2,2 milhões.

Diante desses dados, outros igualmente relevantes se destacam. O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), coordenado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), avalia estudantes em 80 países em Leitura, Matemática e Ciências. Segundo dados do Relatório Pisa no Brasil 2018, mais de dez mil estudantes entre 15 e 16 anos fizeram a prova, desses cerca de 50% não alcançaram o nível 2 da escala de proficiência em Leitura, nível mínimo exigido pela OCDE para considerar um estudante apto a utilizar as habilidades em leitura para adquirir conhecimento. Em matemática a situação é ainda mais intrincada, mais de 68% encontra-se abaixo ou igual ao nível 1 na escala de proficiência, ou seja,

possuem grandes dificuldades para executar procedimentos rotineiros (BRASIL. INEP, 2019b).

Além disso, dados do Censo (BRASIL. INEP, 2019a) mostram que a reprovação e o abandono ainda são um problema, especialmente no ensino médio, em que cerca de 16% dos estudantes reprovam ou não o concluem. Existe no Brasil uma desigualdade social estrutural e a falta de recursos que extrapolam os limites da escola é um problema que interfere diretamente no processo de ensino-aprendizagem. Assim, há um grande desafio para os gestores que é conseguir colocar em prática a noção de equidade educativa, como afirma Burgos ([s.d.]), conceito que associa a ideia de igualdade e de justiça, levando-se em conta a diversidade inerente aos seres humanos, ou seja, entendendo que não é possível tratar de maneira igual os desiguais.

O Brasil é um país muito grande e diverso tanto culturalmente quanto em relação ao acesso a bens e serviços. Desse modo, estabelecer políticas públicas que contemplem essa diversidade é muito complexo, principalmente porque no momento do debate a respeito dos parâmetros de desenvolvimento dessas políticas serão ouvidos os grupos de poder daquele período, e nem sempre o interesse desse grupo representará a realidade da maioria. Portanto, garantir políticas de Estado como o PNE, elaborado a partir de discussões com esferas diversas, envolvendo estudos técnicos, análises de impacto e mapeamentos, desde a concepção até os resultados, é fundamental. Ao analisar os dados sobre educação, principalmente dos últimos censos, é possível perceber movimentos importantes no caminho para as mudanças. Contudo, os números mostram que ainda existe um longo percurso para que as estruturas sob as quais estão alicerçadas a educação brasileira sejam transformadas.

Desse modo, na tentativa de garantir a implementação do PNE, no art. 5º, § 2º da lei, se estabelece que a cada dois anos o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) deve publicar dados e informações mostrando em que situação se encontra cada uma das 20 metas. O regimento interno do Inep (BRASIL. INEP, 2017) determina em seu art. 49 que compete a esse órgão, por meio da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), produzir pesquisas sobre o monitoramento do PNE e também acerca da avaliação de políticas públicas da área educacional.

Os resultados das pesquisas realizadas pela Dired, e pelas outras diretorias do Inep, tornam-se publicações, que são editadas pela Coordenação de Editoração e

Publicações (Coep). A Coep integra a Dired e seu trabalho é fundamental para o cumprimento das atribuições do Inep. Como um órgão de pesquisa em educação, é por meio de suas publicações – cujos formatos principais são periódicos, séries, relatórios e manuais – que o Instituto devolve à sociedade as informações por ele produzidas, disseminando estudos e trabalhos relevantes para a comunidade educacional. Como destaca Brofman (2012), o objetivo da publicação científica é divulgar uma pesquisa para que o público-alvo possa utilizá-la, pois é por meio dela que esse público toma conhecimento dos resultados e do significado de um determinado estudo.

Portanto, a partir do monitoramento das metas do PNE, realizado pelos pesquisadores da Dired por meio de dados dos Censos da Educação Básica e Superior, do Censo Demográfico e de outras informações (BRASIL. INEP, 2018b), são produzidos estudos e análises, os quais se transformam em diferentes publicações, de acordo com a especificidade de cada uma delas, editadas pela Coep. Entretanto, após a edição e publicação dessas pesquisas, pouco se analisa sobre o impacto que tiveram em seu objetivo, ou seja, não se estende a avaliação sobre o cumprimento de sua função. E, para que essas publicações colaborem para o desenvolvimento de ações/políticas, é necessário que tenham amplo alcance junto aos gestores federais, estaduais, municipais e à comunidade educacional e acadêmica e fomentem o debate e a produção de novas ações.

A participação de gestores, da comunidade científica e da sociedade civil na discussão sobre as metas de educação depende, entre outros, de esses públicos terem acesso a dados e informações de forma clara e fazerem uso deles. O Inep disponibiliza em seu *site* um plano de dados abertos onde estão presentes diversas informações estatísticas que têm como objetivo fornecer insumos para a melhoria da educação. Cumprindo a Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, o órgão torna visível, entre outros, por meio de suas publicações, conhecimentos sobre o patamar de cada uma das metas do PNE. Todavia, é necessário saber se essas publicações, que consomem recursos, são geridas de modo que considerem o melhor modelo e o formato que seja mais adequado ao público a que se destina.

Assim, os dados e estudos produzidos pelo Inep são primordiais para o planejamento, acompanhamento e avaliação da Lei nº 13.005/2014. De acordo com Jannuzzi (2005), o uso de indicadores na administração pública relaciona-se

diretamente com as mudanças ocorridas no desenvolvimento do controle social do Estado nos últimos 20 anos. Portanto, a sociedade civil, por exemplo, passou a ter a possibilidade de fiscalizar mais de perto o gasto público e a exigir um uso mais adequado desse gasto, o que implica em reorganizar o planejamento utilizando indicadores técnicos. Destarte, é importante pesquisar que fontes os gestores estão utilizando, se as publicações do Inep estão entre elas e qual a avaliação deles em relação a esses produtos.

Logo, o estudo aqui desenvolvido tem como principal perspectiva responder à seguinte pergunta: Qual a contribuição dos conteúdos produzidos e publicados pelo Inep a respeito do monitoramento das metas do PNE para a formulação e avaliação de políticas públicas visando ao cumprimento dessas metas? Nesse sentido, foi proposto como objetivo geral da pesquisa analisar a contribuição dos conteúdos produzidos e publicados pelo Inep a respeito do monitoramento das metas do PNE para a formulação e avaliação de políticas públicas visando ao cumprimento dessas metas.

Para tanto, os objetivos específicos da pesquisa são (i) Descrever o contexto histórico de desenvolvimento do PNE e a importância de seu monitoramento, por meio das publicações do Inep, como fonte de informação para o possível cumprimento das metas; (ii) levantar as fontes de dados e informações que os atores envolvidos na formulação e avaliação de políticas públicas em educação em nível estadual e municipal utilizam para esse fim; (iii) identificar o grau de conhecimento desses atores sobre as publicações do Inep referentes às metas do PNE e a avaliação que fazem dessas publicações.

Com base no estudo do caso sobre as publicações do Inep, de uma reflexão teórica sobre os temas pertinentes e de um estudo empírico junto a gestores municipais e estaduais da área de educação, é proposto um Plano de Ação Educacional (PAE) com o intuito de contribuir para o aprimoramento e a disseminação das publicações a respeito do monitoramento das metas do PNE.

Ao desenvolver tais objetivos específicos, a pesquisa proposta foi viabilizada, pois ao situar o PNE historicamente e a importância de seu monitoramento para o possível cumprimento das metas, além disso, compreender se o meio utilizado pelo Inep para realizar esse acompanhamento está chegando até um público determinado, se apresentou como um percurso metodológico possível para o fim proposto. Outrossim, analisar o conhecimento que gestores têm das publicações do Inep e o

uso que fazem delas trouxe respostas ao problema de pesquisa e fundamentou a proposição do PAE.

Para tal, no segundo capítulo foi organizado um histórico do desenvolvimento da ideia de PNE e de Sistema Nacional de Educação (SNE) durante o século XX e início do século XXI, sinalizando as mudanças ao longo do tempo da noção de educação que acompanha esses conceitos. Descreveu-se também o percurso de aprovação da atual legislação do PNE. Ainda no segundo capítulo, foi possível conhecer um pouco a história do Inep, as mudanças que ocorreram ao longo das décadas e a sua importância para a educação nacional. Ademais, Dired e Coep, juntamente com a linha editorial do Instituto, foram caracterizadas a fim de se compreender suas particularidades no conjunto do órgão e a sua importância no campo da publicação científica. Ao final, outros atores que contribuem para o monitoramento das metas foram apresentados e o capítulo se encerra com a apresentação dos elementos críticos da pesquisa.

No terceiro capítulo foi apresentado o referencial teórico, compreendendo os seguintes eixos: formulação e avaliação de políticas públicas; uso de informações e indicadores na formulação e avaliação de políticas públicas; e a importância e o uso das publicações científicas. Detalhou-se também o método do estudo empírico, que ajudou a cumprir o segundo e terceiro objetivos específicos.

Para a elaboração do estudo empírico, foram utilizados como procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevista semiestruturada, *survey* e observação participante assistemática, a partir da definição do problema de pesquisa. Ainda no terceiro capítulo, foram descritos e analisados os resultados do estudo empírico, levando-se em consideração ambas as etapas da pesquisa, tanto a qualitativa quanto a quantitativa. Por fim, o PAE foi construído com a finalidade de trazer propostas para contemplar os objetivos específicos e tentar trazer respostas para os elementos críticos descritos ao final do segundo capítulo.

A pesquisa desenvolvida buscou compreender como a produção de estudos realizada pela equipe do Inep chega para um determinado público e se estão cumprindo sua finalidade, a fim de contribuir com estratégias que possam aprimorar essa relação. O PNE é fruto, principalmente, de um esforço da sociedade civil organizada na tentativa de criar diretrizes consistentes para a educação e o seu cumprimento é fundamental para que se avance no acesso, na qualidade e na permanência.

2 AS PUBLICAÇÕES DO INEP REFERENTES AO MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo traz uma exposição a respeito do histórico de desenvolvimento da concepção de PNE, a sua relação com o estabelecimento de um SNE e a importância do monitoramento das metas preconizadas por esses planos – por meio de publicações editadas pelo Inep – para o seu possível cumprimento.

Primeiramente será abordado o conceito de sistema e os entraves que historicamente impediram de se instituir no Brasil um SNE. Posteriormente, será explicitado o percurso cronológico dos planos a partir da compreensão hegemônica de educação de cada período. Iniciando, assim, na década de 1920, quando o debate educacional no Brasil se tornou mais amplo, é importante ressaltar que:

o quadro social, político e econômico dessa década [...], as insatisfações políticas represadas desde a Proclamação da República e a intensificação das tensões entre industrialização nascente e a crise do comércio cafeeiro foi altamente propício para que a questão educacional se impusesse como de interesse coletivo e de salvação nacional (AZANHA, 1993, p. 71).

A descrição continuará passando pela publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, na década de 1930, o Regime Militar, o período de redemocratização do país e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, até, finalmente, o PNE de 2014.

Em seguida, será apresentado o Inep e seu histórico como produtor de informações acerca da educação. Além disso, será retratada a Dired, seu processo de criação, suas atribuições e fragilidades ao longo dos anos. É necessário nessa narrativa mostrar como se modificaram as estruturas da Coep e como foram construídas suas atribuições e extensa linha editorial, a qual abarca periódicos reconhecidos por toda a comunidade acadêmica. Ademais, outros atores que participam do processo de monitoramento do PNE serão caracterizados, a fim de compreender as diferentes funções que os poderes exercem no cumprimento das metas do PNE. Finalmente, o item 2.5 abordará os elementos críticos que compõem o caso de gestão, com o intuito de identificar os pontos que precisam de melhoria e os limitadores e facilitadores envolvidos na produção de publicações a respeito do PNE.

É importante frisar que SNE e PNE são assuntos amplos e complexos e não há a pretensão de se fazer nesta dissertação uma análise pormenorizada de conceitos, possibilidades de desenvolvimento e dificuldades de implementação, mas sim uma descrição contextual com o intuito de se construir um caminho de análise embasado historicamente.

2.1 OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O PNE vigente tem como objetivo assegurar que políticas educacionais possuam continuidade durante um determinado período. Por meio do estabelecimento de metas e estratégias, sua função é articular União, estados, Distrito Federal e municípios em prol da garantia de um bom nível de qualidade para a educação pública.

Entretanto, alguns autores, como Demerval Saviani (2010) e Carlos Roberto Jamil Cury (2009), defendem que a instituição de um SNE deveria anteceder o PNE, pois o plano serviria como forma de operacionalizar esse sistema. Nesse sentido, Saviani (2010, p. 381) define SNE como “a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país”. Portanto, o SNE trataria de articular todos os aspectos da educação com normas e procedimentos válidos para todo o país a fim de garantir o mesmo padrão de qualidade para o ensino.

Tal debate vem ganhando bastante espaço, principalmente após a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009:

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, 2009, art. 4º).

A concepção do SNE defendida por pesquisadores a favor de sua instituição mostra que não se trataria apenas de abarcar os sistemas estaduais e municipais e também o federal de ensino – somente atribuindo o título de SNE como mera convenção –, mas de considerar a complexidade do país, “a autonomia dos entes federados, bem como a organicidade necessária entre os sistemas no campo educativo, seus órgãos normativos e instituições” (DOURADO, 2018, p. 485).

Contudo, Dourado (2018, p. 483) considera que essa discussão

é permeada por concepções em disputa, envolvendo questões diversas, desde a concepção, objetivos, dinâmica organizativa, coordenação e descentralização – envolvendo ou não instâncias interfederativas, apoio técnico e financeiro, órgãos normativos e fóruns – gestão, avaliação, valorização dos profissionais da educação, financiamento, entre outras.

Há preocupações de vários setores em relação ao estabelecimento do SNE. Dourado (2018) cita, por exemplo, aquelas por parte das empresas privadas que atuam na educação com relação ao monopólio estatal; critica-se também a possibilidade de o SNE provocar uma certa centralização da gestão, uma vez que o processo de descentralização é visto como positivo em termos de fortalecimento das instâncias locais. Existe ainda receio de como se daria a ação da União em uma atuação mais ativa na educação básica, já que esta é em maior parte responsabilidade de estados e municípios.

Além dessas, outras questões são levantadas por estudiosos da educação sobre a possibilidade de institucionalização do SNE. Ainda de acordo com Dourado (2018), os críticos do SNE apontam fragilidades quanto ao modo como se daria a hierarquia do sistema, as instâncias normativas, a colaboração entre os entes federados, entre outros. Logo, essa não é uma discussão já pacificada e, provavelmente, muito ainda terá que ser amadurecido para que se constitua os termos dessa possível institucionalização. Para compreender o percurso que trouxe a demanda de um SNE para a discussão educacional, é necessário conhecer o caminho trilhado pelo conceito de PNE ao longo das décadas.

Durante o século XX, se desenvolveram concepções de educação e modelos de planos educacionais distintos, fazendo com que as características dos planos mudassem de acordo com cada momento histórico. Azanha (1993) aponta que a ideia de um plano para a educação começou a ser amadurecido muito antes das primeiras formalizações:

Foi preciso um longo período de maturação para que se formulasse explicitamente a necessidade nacional de uma política de educação e de um plano para implementá-la. [...] na década de 20 a questão educacional amadureceu e chegou-se à percepção coletiva da educação como um problema nacional (AZANHA, 1993, p. 73).

Saviani (2010) destaca que é possível perceber a origem formal da ideia de plano na educação brasileira a partir da década de 1930, especialmente com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932; o trecho a seguir traz essa menção:

se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país (O MANIFESTO..., 2006, s/p).

O Manifesto teve forte influência no desenvolvimento das políticas educacionais da época e é um marco no movimento de reformas educacionais. Nele é possível perceber, conforme Saviani (2010), que o conceito de plano traz a inserção da racionalidade científica para a educação.

Tal movimento influenciou diretamente o texto da Constituição de 1934, que, em seu artigo 150, estabeleceu que cabia à União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País” (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017, p. 67). Além disso, o art. 152 dessa Constituição também designou a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), que teria como principal função criar o PNE. Assim, em maio de 1937, este Conselho entregou o projeto à Presidência da República, contudo, com o fechamento dos poderes representativos ao final de 1937, encerrou-se a discussão que havia apenas começado, o que Azanha (1993, p. 73) considerou positivo, uma vez que para ele “o Plano de 1937 era a mais completa negação das teses defendidas pelos educadores ligados àqueles movimentos. Excessivamente centralizador, o anteprojeto pretendia ordenar em minúcias irrealistas toda a educação nacional”.

Com o início do Estado Novo, período que durou de 1937 a 1945, e mudanças na concepção de educação, uma corrente mais liberal, que direcionou o foco para uma educação formadora de mão de obra para o mercado de trabalho, ganhou forças

(VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017). Gustavo Capanema, o então ministro da educação, conforme ressalta Saviani (2010), adotou uma concepção de plano como forma de aplicar a política educacional, de operacionalizá-la, compreendendo que seria necessário a aprovação de uma lei geral, um código de educação antes da construção de um plano. Assim, durante o Estado Novo, não foram estabelecidas metas gerais a exemplo de um plano nacional para a educação, e o governo manteve seu foco em elaborar as leis orgânicas. Cury (2009, p. 19) assinala que “o Estado Novo não chegou a construir o código, mas se empenhou em elaborar leis orgânicas”.

Entre os anos de 1946 e 1964, houve uma polarização entre duas visões de educação, conforme Saviani (2010). De um lado, os que enxergavam sob a ótica nacional desenvolvimentista e ao Brasil como o protagonista de sua libertação da dependência externa; de outro, os que defendiam as tendências privatistas, rejeitando a atuação macro do Estado na economia e também no ensino. Ambas influenciaram o projeto da primeira LDB, de 1961. Porém, nesse momento, a noção de plano e sistema de educação perdeu forças e prevaleceu a ideia das diretrizes, compreendendo-se que a lei substituiria o plano e abarcaria o necessário para pautar uma educação de qualidade. Desse modo, a concepção de plano aparece na LDB promulgada em 20 de dezembro de 1961 apenas como “instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino” (SAVIANI, 2010, p. 390).

Em 1962, atendendo ao disposto no art. 92 da LDB – “o Conselho Federal de Educação (CFE) elaborará, para execução em prazo determinado, o plano de educação referente a cada fundo” (BRASIL, 1961, art. 92) – Anísio Teixeira foi designado para relatar o plano no CFE, expondo a forma como deveria ser realizada a aplicação dos recursos de cada fundo. Esse movimento, como também assinala Saviani (2010), foi o precursor do que em 1996 se estabeleceu como Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e que, em 2006, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

É possível perceber uma relação bem distinta entre a ideia de plano desenvolvida a partir da concepção dos Pioneiros da Educação na década de 1930 e esta timidamente estabelecida na LDB de 1961. Na primeira havia uma espécie de compêndio complexo de regras para a educação, na segunda, as metas se destacavam por seu caráter quantitativo.

Com o início do Regime Militar, em 1964, e seguindo a tendência mundial da década, sob a influência da teoria do capital humano, a educação adquiriu um caráter mais tecnicista. Sobel (2012) aborda como a teoria do capital humano se difundiu rapidamente, principalmente nos países em desenvolvimento, que atribuíram à educação, a exemplo do modelo norte-americano, a responsabilidade de maximizar as taxas de desenvolvimento de um país.

Continuando o processo de mudanças na educação, Brooke (2012) mostra como a reforma do ensino médio brasileiro, em 1971 – momento em que o regime militar já estava vigorando no Brasil há alguns anos –, com a LDB nº 5.692, foi influenciada pela explícita intenção de profissionalizar o ensino médio e de fomentar conhecimentos para serem aplicados ao mundo do trabalho, visando ao retorno econômico. Assim, essa LDB anunciava a noção de plano vinculada à ideia de desenvolvimento, de produtividade:

o Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação [...] § único. O planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmonicamente nesse Plano-Geral (BRASIL, 1971, art. 53).

Durante o período de redemocratização do Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe a referência a um plano nacional de educação: “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” (BRASIL, 1988, art. 214).

Em consonância com essa determinação, a Lei nº 9.394/1996 foi um marco que estabeleceu novos parâmetros para a educação nacional, e em seu texto está previsto que:

A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996, art. 87).

De acordo Dambros e Mussio (2014), durante a década de 1990, o Brasil convivia com um cenário de elevado analfabetismo, evasão escolar expressiva e uma maciça desqualificação da população. Somado a isso, fortalecia-se o contexto sociopolítico de desenvolvimento do neoliberalismo, e o investimento em educação começou a ser visto como um dos meios para estimular o crescimento do país. Nessa

conjuntura, intensificou-se a compreensão de que a LDB e o PNE deveriam ter atribuições distintas, e a ideia de um plano nacional de educação ganhou contornos mais nítidos, pois compreendeu-se que não haveria concorrência de atribuições entre os dois.

Desse modo, em 2001 foi aprovado, pela Lei nº 10.172/2001, o primeiro PNE com vigência de dez anos. Moura (2013) salienta que o texto começou a ser escrito em 1997, demorando quatro anos para ser aprovado, e o resultado adveio de duas propostas: uma elaborada por discussões entre diversos representantes e estudiosos da educação durante o II Congresso Nacional de Educação, intitulada “Proposta da Sociedade Brasileira”; e a outra do Ministério da Educação (MEC), que se empenhou em estabelecer uma redução de custos, reorganizando a educação nessa perspectiva. O texto aprovado foi predominantemente derivado das propostas governamentais e estabeleceu 295 metas para a educação para o período entre 2001 e 2011.

Por ser o último PNE aprovado antes do atual, é possível fazer uma análise de seu desenvolvimento e implementação para que se avalie a sua eficiência. Estudiosos apontaram as dificuldades que existiram para se dar conta do cumprimento das metas. Dentre elas, Moura (2013) destaca a sobreposição de metas, fazendo com que houvesse uma incoerência interna entre as propostas, a impossibilidade de garantir o financiamento para os objetivos e a falta de monitoramento sistêmico do PNE, entre outras. Sob o aspecto do monitoramento, Saviani (2010, p. 391) registra que “se faz necessário para viabilizar o acompanhamento e o controle, tendo em vista, por um lado, avaliar o grau em que o plano está sendo posto em prática e, por outro, cobrar dos responsáveis o efetivo cumprimento das metas”. A Lei nº 10.172/2001 determinava esse acompanhamento:

A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação. § 1º O Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal, acompanhará a execução do Plano Nacional de Educação. § 2º A primeira avaliação realizar-se-á no quarto ano de vigência desta Lei, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções (BRASIL, 2001, art. 3º).

Todavia, a respeito dessa avaliação, a supervisão não foi realizada a contento. De acordo com parecer do CNE, que analisou a implementação do PNE ainda vigente em 2009, existiram entraves externos e internos ao plano que

impossibilitaram a sua implementação, destacando-se, entre outros, a interrupção na coleta de dados pelo Inep e pelas secretarias do MEC e a pouca divulgação do PNE (BRASIL. MEC. CNE, 2009). O quadro a seguir traz um resumo desses movimentos históricos separados por datas com seus respectivos períodos e legislações para uma melhor visualização das transformações ao longo do tempo.

Quadro 1 – Percurso histórico da mudança nas concepções de educação

Ano	Período histórico e legislação
1934	Constituição de 1934 – o art. 150 estabeleceu que cabia à União fixar o plano nacional de educação. O art. 152 designou a criação de um conselho nacional de educação.
1937-1945	Estado Novo – mudança na concepção de educação, corrente mais liberal, foco em uma educação formadora de mão de obra para o mercado de trabalho.
1946-1964	Tensão entre duas visões de educação: nacional desenvolvimentista X tendências privatistas. A primeira LDB em 1961 – a ideia de plano somente como instrumento para a distribuição de recursos.
1964	Início do Regime Militar – educação adquiriu um caráter mais tecnicista (Teoria do Capital Humano).
1971	Lei nº 5.692/71 – essa nova LDB para a educação foi influenciada pelo desejo de profissionalizar o ensino médio. A ideia de plano aparece vinculada à concepção de produtividade.
1988	Redemocratização do Brasil – promulgação da Constituição Federal que estabeleceu a necessidade da criação de um plano nacional para a educação.
1996	Promulgação da nova LDB nº 9.394/96 – marco que determinou novos parâmetros para a educação nacional e que, em seu art. 87, instituiu a criação de um plano para o período de dez anos.
2001	Aprovação do primeiro PNE, Lei nº 10.172/2001, com vigência de dez anos.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Na seção seguinte, essa temática continuará a ser desenvolvida, o que possibilitará compreender como na formulação do texto da Lei nº 13.005/2014 esse acompanhamento foi previsto de outra maneira, buscando contribuir para o possível cumprimento das metas.

2.2 O PERCURSO DE CONSTRUÇÃO DA LEI Nº 13.005/2014

O Brasil possui um histórico de embates quanto aos processos de elaboração, aprovação e implementação de leis para a educação. Tentar construir consensos nesses contextos é difícil, pois sempre há confrontos entre sociedade civil, sociedade

política e pesquisadores em geral. Isso pode ser visto por meio de conferências e manifestos quando da aprovação de um projeto de lei. No caso da educação, esse conflito se dá, além de outros aspectos, entre interesses públicos e privados. Nesse contexto, com a construção da redação da lei do PNE (2014-2024) não foi diferente, e, até ser aprovada, ela passou por diversas fases, escritas, reescritas e disputas de campos ideológicos distintos.

Ao final de 2010, quando o prazo de vigência da Lei nº 10.172/2001 estava findando, o então ministro da educação, Fernando Haddad, entregou a primeira versão do novo PNE, com 20 metas e 10 diretrizes, para tramitação no Congresso. Informações do Observatório do PNE (2018a) mostram que, um ano depois, a Câmara divulgou nova versão do texto, alterando de 7% para 8% do Produto Interno Bruto (PIB) o investimento que deveria ser destinado à educação.

Em junho de 2012, uma Comissão Especial da Câmara aprovou o texto aumentando para 10% do PIB a destinação de verbas para a educação e o projeto seguiu direto para o Senado para aprovação. Importante ressaltar que essa mudança se deveu em grande medida às pressões principalmente da sociedade civil organizada em movimentos pela educação. Após passar pelo Senado, voltou para a Câmara para ser novamente aprovado pela Comissão Especial, o que ocorreu em abril de 2013. De volta ao Senado, ao passar pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o termo “educação pública” foi substituído pelo relator por apenas “educação” na meta sobre financiamento. Tal mudança, de acordo com o Observatório do PNE (2018b), gerou polêmicas, contudo, o projeto foi aprovado em maio pela CAE com 83 emendas e também com a incorporação de disposições do Projeto de Lei nº 5.500/2013, o qual versa sobre a alocação de recursos para a educação, incluindo os *royalties* do pré-sal.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado, o texto foi aprovado, em setembro de 2013, com algumas alterações. Em novembro, a Comissão de Educação do Senado também o aprovou, seguindo para o Plenário, e, em dezembro, o projeto foi aprovado. Entretanto, ainda segundo informações do Observatório do PNE (2018b), verifica-se que o texto diferia bastante daquele aprovado pela Comissão Especial da Câmara, fazendo com que o projeto voltasse para a última etapa de análise pelos deputados federais. Em maio de 2014, após concluída a votação dessa Comissão, o Plenário da Câmara aprovou o texto-base do PNE, que seguiu para sanção presidencial, e, em junho de 2014, foi aprovado sem sanções pela então presidente Dilma Rousseff.

No desenvolvimento do texto da lei, é necessário destacar o papel da Conferência Nacional de Educação (Conae), que se propõe a ser “um espaço democrático instituído pelo Poder Público em articulação com a sociedade para que todos possam participar do desenvolvimento da educação nacional” (BRASIL. MEC, 2018a, s/p). A primeira Conae ocorreu em 2010 e teve como tema *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação*. Nela foram debatidos todos os níveis de ensino com amplos segmentos educacionais e sociais e publicado um documento-referência, que serviu de apoio para a construção do texto do PNE.

A Conae seguinte, de 2014, ocorreu logo após a aprovação da Lei nº 13.005/2014 e discutiu-se, durante a Conferência, *O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração*. O documento-referência, elaborado por colaboradores diversos do Fórum Nacional de Educação (FNE), espaço criado a partir de deliberações da primeira Conae, abordou os movimentos de mobilização envolvendo a sociedade a fim de construir coletivamente políticas de Estado que favorecessem a participação popular na melhoria da educação brasileira. Além disso, trata-se de documento com a análise das metas do PNE a fim de

subsidiar as discussões das diferentes conferências, servindo como parâmetro para os debates locais, municipais, estaduais e regionais, cujos resultados deverão se traduzir em proposições e deliberações, com as posições políticas e pedagógicas dos diferentes grupos (BRASIL. MEC. FNE, 2014, p. 11).

Ou seja, esse documento serviu de base para que estados e municípios desenvolvessem os seus planos, de acordo com o estabelecido pela Lei nº 13.005/2014, e trouxe contribuições fundamentais para tanto, com o objetivo de que,

de maneira articulada, níveis, etapas e modalidades da educação, em sintonia com os marcos legais e ordenamentos jurídicos (Constituição Federal de 1988, LDB/1996, PNE, dentre outros), expressem a materialização do direito social à educação, com qualidade social para todos/as (BRASIL. MEC. FNE, 2014, p. 12).

Nesse sentido, Santos e Nogueira (2017, p. 130) indicam o preceito de educação presente na aprovação da Lei do PNE: “em uma perspectiva ampliada, a concepção de educação que norteou o documento foi a de que ela é elemento partícipe das relações sociais e pode, assim, contribuir para a transformação ou para

a manutenção dessas relações”. Portanto, ganha força a ideia de que o cumprimento das metas do PNE é fator determinante para a melhoria da qualidade da educação no sentido descrito e que, portanto, esse cumprimento vai além de um desejo de melhoria, mas constitui-se garantia legal por meio da qual ela pode se concretizar.

É possível perceber avanços legais que foram se construindo juntamente com as mudanças sobre as noções de educação e de Plano Nacional de Educação ao longo das décadas. Contudo, o Brasil continua “apresentando desigualdades no acesso, qualidade e permanência de estudantes, em todos os níveis etapas e modalidades da educação” (BRASIL. MEC. FNE, 2014, p. 14) e a aprovação da lei do PNE foi mais uma tentativa de garantir o direito dos brasileiros a uma educação de qualidade.

A educação tem princípios nacionais estabelecidos pela Constituição Federal, dentre eles a exigência de um PNE que sirva de horizonte para as políticas públicas nacionais e no qual os entes federativos e a sociedade civil unam esforços para a construção de uma educação que promova a diminuição das desigualdades. Como afirma Cury (2009, p. 27), em relação à importância do PNE para a educação, “as manifestações da sociedade civil identificada com o problema educacional no país clamam ao Estado por um Plano que supere reformas parciais e descontínuas e consiga obter uma visão global do problema em vista de soluções pertinentes”.

É possível notar evolução também quando se analisa os relatórios de monitoramento do PNE produzidos pelo Inep, da avaliação do primeiro ciclo para o segundo, vê-se objetivamente os progressos, as estagnações e os possíveis retrocessos dos indicadores. Portanto, esse acompanhamento torna-se o ponto de partida para a potencial implementação do PNE.

Dessa forma, com o intuito de garantir que as metas estabelecidas sejam cumpridas, a própria Lei nº 13.005/2014 prevê o monitoramento dos resultados por órgãos competentes, entre eles, o Inep, que possui equipe destinada a essa função e as ferramentas necessárias para o desenvolvimento desse trabalho. Na seção seguinte será apresentado o modo como esse papel chegou até o órgão.

2.2.1 A atribuição do monitoramento

Este é um ponto importante desta dissertação, pois a questão de pesquisa reside em compreender e analisar qual a contribuição dos conteúdos produzidos e

publicados pelo Inep a respeito do monitoramento das metas do PNE para a formulação e avaliação de políticas públicas visando ao cumprimento dessas metas.

Em 2009, quando se aproximava do fim a vigência da Lei nº 10.172/2001, o CNE publicou um balanço da implementação do PNE, a partir de avaliações realizadas, como forma de fornecer subsídios para a construção do próximo plano. Em portaria, o CNE apontou como dificuldades para a sua implementação, entre outros, a ausência de meios para acompanhar e avaliar sistematicamente o PNE e de indicadores que tivessem o intuito de possibilitar esse acompanhamento e a avaliação do desenvolvimento do Plano (BRASIL. MEC. CNE, 2009).

Considerando esse cenário, a Lei nº 13.005/2014 estabelece que

A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes (BRASIL, 2014, art. 5º).

Portanto, de acordo com a referida lei, a cada dois anos, o Inep deve publicar dados e informações mostrando em que situação se encontra cada uma das 20 metas estabelecidas. Logo, houve um avanço em termos de acompanhamento, uma vez que o atual PNE possui prazos e objetivos passíveis de mensuração.

Ao demarcar patamares objetivos para cada uma das metas, o Plano oferece um ponto de referência para os estudos de avaliação acerca de sua execução. Apesar de ser uma política pública ampla, o PNE pode ser analisado de forma delimitada a partir da circunscrição temática de suas metas e respectivas estratégias. O processo de 10 anos para a completa implantação do Plano conta com fases intermediárias, nas quais o alcance das metas se impõe como etapa necessária para a consecução do seu objetivo central (BRASIL. INEP, 2015b, p. 15).

Consequentemente, da maneira como foram determinadas as metas, existem etapas bianuais que devem ser seguidas, o que permite um monitoramento mais contínuo do processo e, ao final da vigência, será possível realizar estudos comparativos sobre os efeitos do PNE, por exemplo.

Esse monitoramento é realizado pelos pesquisadores do Inep por meio de dados dos Censos da Educação Básica e Superior, do Censo Demográfico, da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e da

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outros (BRASIL. MEC, 2018a), e, a partir deles, são produzidos estudos e análises, os quais se transformam em diferentes publicações.

É importante ressaltar que essas publicações devem servir de subsídio para os gestores públicos compreenderem em quais condições as metas estão ou não sendo realizadas, ou seja, elas servem para que a lei do monitoramento seja cumprida e para que o Inep atinja seu objetivo, de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional. Na introdução do *Relatório do Primeiro Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE*, está explícito os termos da lei:

Prevê-se, neste artigo [5º], que as seguintes instâncias divulguem, em seus respectivos sítios institucionais, os resultados do monitoramento e das avaliações que realizarem, analisando e propondo políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas:

I – Ministério da Educação (MEC);

II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

III – Conselho Nacional de Educação (CNE);

IV – Fórum Nacional de Educação (FNE).

[...] Dessa maneira, configura-se uma relação segundo a qual os estudos a serem empreendidos pelo Inep durante a vigência do PNE 2014-2024, além de aferir a evolução no cumprimento das metas do Plano, deverão servir como subsídio para o monitoramento contínuo e para as avaliações periódicas da execução do PNE e do cumprimento de suas metas, que devem ser realizados pelas instâncias listadas na Lei (BRASIL. INEP, 2016, p. 14).

A atribuição do monitoramento é de extrema relevância para o cumprimento das metas, pois, como está dito em um dos relatórios, com esse trabalho “o Inep entrega à sociedade brasileira uma análise atualizada sobre a evolução do cumprimento das metas nacionais e permite dimensionar os desafios que se impõem para o alcance dos objetivos traçados” (BRASIL. INEP, 2016, p. 12), ou seja, é a partir da identificação dos patamares em que se encontram os objetivos estabelecidos que é possível pensar a criação de meios para alcançá-los.

Nesse sentido, é necessário compreender o histórico do Inep como produtor de dados e informações para a educação e, principalmente, como órgão de pesquisa que publica conhecimento científico e como editora que possui uma linha de publicações sólida e conceituada. Além disso, é importante conhecer a diretoria e a coordenação responsáveis diretamente pela produção dessas publicações e os processos envolvidos.

2.3 O INEP

O Inep foi criado pela Lei nº 378/1937 e nomeado Instituto Nacional de Pedagogia. De acordo com Rothen (2005), a criação de um órgão cuja finalidade fosse realizar pesquisas sobre educação que fornecessem subsídios para as políticas públicas tem origem nos congressos realizados pela Associação Brasileira de Educação (ABE), que tinha como membros grande parte dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Em 1936, o então ministro da educação Gustavo Capanema fez a primeira tentativa de formular o Inep, contudo, somente em 1937 a Lei foi promulgada e, em 1938, mediante o Decreto-Lei nº 580/1938, foi instalado, com atribuições ampliadas e nome alterado para Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, origem da sigla Inep.

Ao longo de seus 70 anos de história, passou por diversas mudanças institucionais. De acordo com informações disponíveis no *site* do Inep, em seu histórico, o órgão foi criado como resposta às tentativas de sistematizar os conhecimentos educacionais e propor melhorias ao ensino, já articuladas no início do século XX, mas que não haviam conseguido alcançar a continuidade desejada (BRASIL. INEP, 2018a). O Inep tornou-se, então, o primeiro órgão nacional a se estabelecer de forma duradoura como “fonte primária de documentação e investigação, com atividades de intercâmbio e assistência técnica.” (LOURENÇO FILHO, 1964, p. 10).

Saviani (2012) afirma que a primeira fase do Inep, a qual começou sob a direção de Lourenço Filho (1938 a 1945), passando, com o fim do Estado Novo, por Murilo Braga de Carvalho (até a sua morte em 1951), é marcada principalmente pela influência das bases psicológicas que conformaram parte do pensamento pedagógico desse período e que tiveram em Lourenço Filho um grande representante. Isso pode ser visto, por exemplo, no Decreto-Lei nº 580/1938, que diz ser atribuição do Inep: “d) promover investigações no terreno da psicologia aplicada à educação, bem como relativamente ao problema da orientação e seleção profissional” (BRASIL, 1938, art 2º).

Em 1951, quando Anísio Teixeira assumiu a presidência do Instituto, houve uma mudança nas características do órgão, especialmente com a criação do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE), em 1955. Como afirma Rothen (2005), o CBPE foi criado dentro do Instituto como forma de fortalecer a pesquisa e de romper com uma postura mais centralizadora do Estado Novo, pois junto com ele foram

criados também os Centros Regionais de Pesquisa em algumas capitais do país. Anísio Teixeira presidiu o Inep até 1964, ano em que teve início o Regime Militar.

Saviani (2012) mostra como durante o início da década de 1970, o contexto de criação de cursos de pós-graduação voltados para o desenvolvimento da pesquisa influenciou a promulgação do Decreto nº 71.407/1972, o qual alterou o nome do órgão para Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, mantendo a sigla Inep. Houve assim o acréscimo da palavra “pesquisa” e a troca de “pedagógicos” por “educacionais”, corroborando o entendimento da época de que “educacionais” seria um termo mais amplo do que “pedagógicos”.

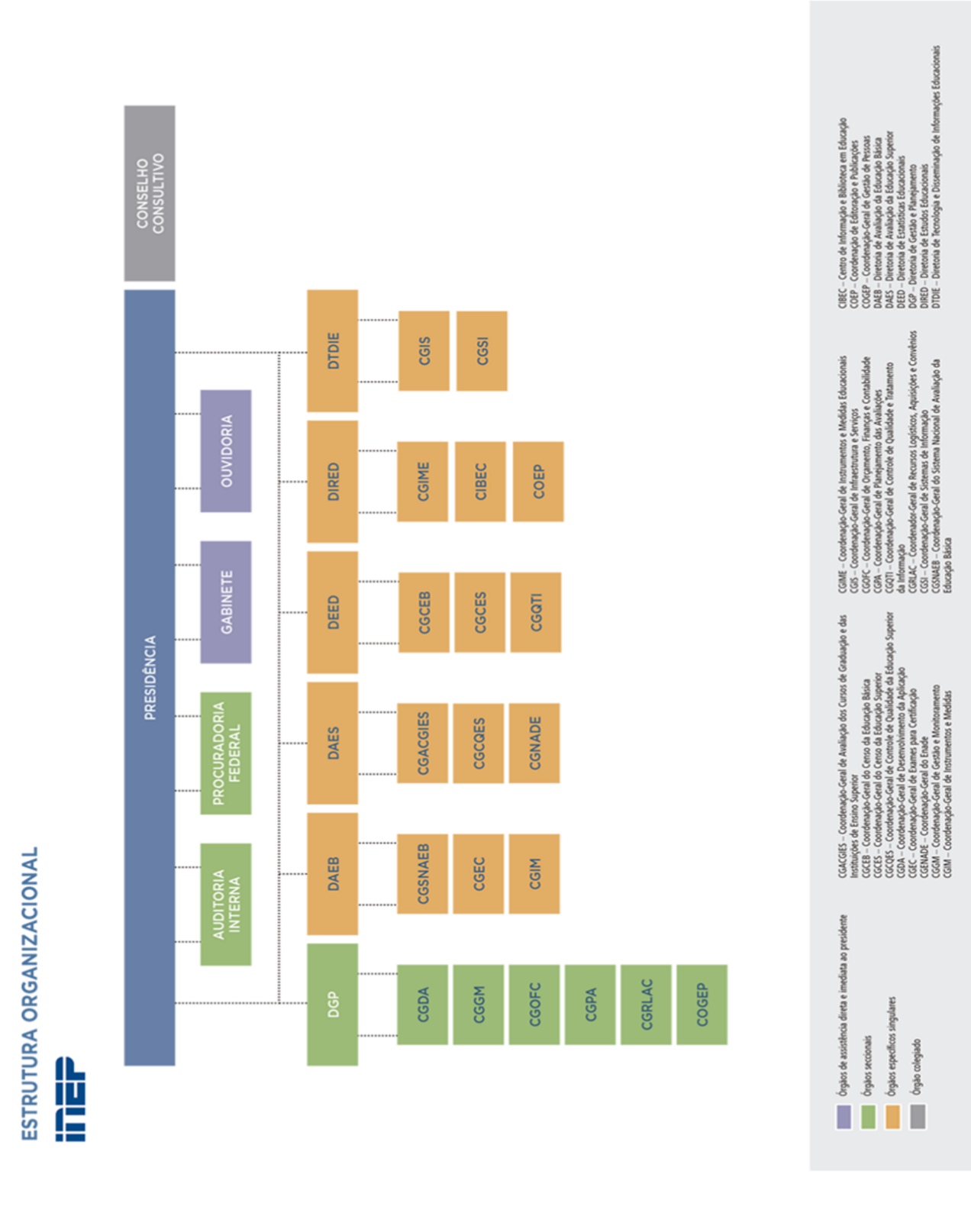
Em 1977, o Decreto nº 79.809/1977 extinguiu o CBPE e, em seguida, ocorreu a mudança da sede do Inep do Rio de Janeiro para Brasília. Nos anos que se seguiram, Rothen (2005) conta que o Inep deixou de ser o promotor de pesquisas e passou a ser mais um estimulador e coordenador delas. Houve uma aproximação do Inep com a comunidade acadêmica, porém, o órgão foi perdendo força institucional. Durante o período de redemocratização, o Inep já havia deixado de ser um instituto de fomento à pesquisa e passou a cumprir mais uma função de assessoramento ao MEC. No início do governo do presidente Fernando Collor de Mello, o Inep praticamente foi extinto, e uma nova fase começou somente ao final dos anos de 1990.

Em 1997, por meio da Lei nº 9.448/1997, o Inep foi transformado em autarquia federal vinculada ao MEC e teve suas atribuições redefinidas e ampliadas. De acordo com Rothen (2005, p. 217), a partir de 1997, “o Inep cumpre basicamente duas funções: a de produzir e disseminar a informação educacional e a de avaliação do sistema educacional brasileiro”. Durante os anos 2000, o Instituto foi aos poucos voltando a consolidar a sua importância para a educação brasileira, fortalecendo a carreira de seus servidores e construindo sua autonomia em relação ao MEC.

O Inep atualmente tem como missão institucional subsidiar a formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo e, para tanto, atua nas seguintes áreas: avaliações, exames e indicadores da educação básica e superior; estatísticas educacionais; ações internacionais e publicações (BRASIL. INEP, 2018a).

Para tanto, o Instituto se divide em seis diretorias, que são responsáveis por diferentes atribuições e, nessa estrutura organizacional, se articulam para produzir os principais produtos do órgão, conforme organograma a seguir.

Figura 1 – Estrutura organizacional do Inep



Fonte: Retirado de Brasil. Inep (2018a).

De acordo com informações do *site* do Inep (BRASIL. INEP, 2018a), em relação à educação básica, a autarquia é responsável pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que apresenta informações a respeito das principais etapas da educação básica, desde o processo de alfabetização até a etapa final do ensino médio. Por meio de testes e questionários, fornece dados a respeito dos principais envolvidos no processo educativo, com informações sobre estudantes, professores, dirigentes educacionais e os seus respectivos sistemas de ensino e escolas. E o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que combina os resultados do fluxo escolar obtidos pelo Censo Escolar com as médias de desempenho do Saeb, é uma das principais ferramentas para acompanhamento das metas da educação. Cabe mencionar ainda o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que desde 2004 é usado também como mecanismo de seleção para o ingresso na educação superior e a outros programas do MEC.

Em relação à educação superior, o Inep é responsável, dentre inúmeras outras atribuições, pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que tem como objetivo assegurar o processo nacional de avaliação das Instituições de Educação Superior (IES), dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes, a fim de melhorar a qualidade da educação superior. O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), um dos instrumentos do Sinaes, é obrigatório e avalia o desempenho e o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação quanto aos conteúdos programáticos, habilidades e competências adquiridas em sua formação (BRASIL. INEP, 2018a).

Além disso, os Censos da Educação Básica e Superior, que consistem em dados coletados a partir do preenchimento de questionários que geram estatísticas oficiais da área, são instrumentos de pesquisa sobre as informações da educação básica do país e também sobre as IES.

Outra atribuição designada ao Inep, como já mencionado, é o monitoramento do PNE, essa política de Estado implementada pelo governo federal em 2014 e que tem no Instituto um dos principais responsáveis pela averiguação das etapas para o cumprimento dessas metas. A Portaria nº 986/2017, que aprova o regimento interno do Inep, explicita essa atribuição:

À Diretoria de Estudos Educacionais – Dired compete: I – desenvolver estudos relacionados a temas educacionais de interesse do Inep e do MEC; II – desenvolver estudos específicos relacionados ao

monitoramento dos planos nacionais de educação e à avaliação de políticas públicas na área de educação (BRASIL. INEP, 2017, art. 49).

Os dados provenientes dos resultados dessas avaliações, exames, indicadores, censos e monitoramento servirão de fonte para análise e formulação de políticas públicas em nível nacional e, por consequência, estadual e municipal. Tais informações são divulgadas por meio de publicações, que, no caso do Inep, são divididas dentro de uma linha editorial que contempla diferentes tipos de publicações de acordo com suas características. Assim, são publicados relatórios, manuais, artigos, resumos técnicos, entre outros, a fim de publicizar dados e pesquisas para que órgão de controle, MEC, gestores, professores e a sociedade em geral possam ter um panorama da situação da educação no país (BRASIL. INEP, 2018a).

2.3.1 Histórico e atribuições da Diretoria de Estudos Educacionais

A Dired foi criada em 2007, como consta no Decreto nº 6.317/2007. No capítulo II do Decreto, onde se descreve a estrutura organizacional do órgão, a Dired figura, juntamente com as outras quatro diretorias e um conselho consultivo, como órgão específico singular. O art. 9º define que compete à Dired:

I – promover e coordenar a realização de estudos e pesquisas relacionados a temas educacionais do interesse do Inep e do Ministério da Educação; II – promover a realização de estudos educacionais comparados, em articulação com organismos internacionais; III – coordenar a elaboração da publicação dos periódicos do Inep, de textos para discussão, e de estudos e pesquisas de interesse do órgão; IV – promover e apoiar eventos relacionados à pesquisa educacional na área de atuação do Inep; e V – promover levantamento, registro e análise de experiências educacionais (BRASIL, 2007, art. 9º).

Assim, a Dired foi concebida com atribuições um pouco distintas daquelas estabelecidas para as outras diretorias, pois foi estruturada com funções amplas, as quais poderiam abarcar programas e ações diversas, uma vez que “realizar estudos e pesquisas relacionados a temas educacionais de interesse do Inep e do MEC”, como dito no decreto, abre um leque extenso de possibilidades, que vão desde questões da educação básica até tópicos sobre ensino superior, passando por um espectro vasto de assuntos que envolvem a educação.

Para se ter uma ideia da diferença entre os outros órgãos específicos singulares, a Daeb e a Daes, por exemplo, como diretorias de avaliação da educação básica e superior, têm como funções básicas, entre outras, definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos de realização das avaliações da educação básica e do ensino superior, respectivamente (BRASIL, 2007); já a Deed é responsável pelos Censos da Educação Básica e Superior.

A DGP e a DTDIE, como diretorias meio, têm como função:

(DGP) planejar, coordenar, orientar e controlar a execução das atividades relacionadas aos Sistemas Federais de Planejamento e de Orçamento, de Administração Financeira, de Contabilidade, de Organização e Modernização Administrativa, de Recursos Humanos e de Serviços Gerais [...] (DTDIE) planejar, propor e desenvolver mecanismos, instrumentos e produtos de disseminação e documentação de informações educacionais do Inep, oferecendo suporte à divulgação de resultados e produtos dos sistemas de avaliação e de indicadores e estatísticas educacionais, em articulação com as diretorias do Inep (BRASIL, 2007, art. 7º).

Logo, de maneira muito simplificada, são as diretorias responsáveis pela gestão de pessoas, contratos e serviços e pela tecnologia da informação, respectivamente.

Portanto, diferentemente das outras diretorias, que têm suas missões mais consolidadas e delimitadas institucionalmente e que, apesar de terem passado por algumas reformulações ao longo dos últimos 12 anos, não sofreram modificações nessas missões. A Dired, pela amplitude de suas características, foi reestruturada em algumas ocasiões, tendo suas atribuições alteradas estruturalmente.

É importante compreender os movimentos de reestruturação que ocorreram na Dired ao longo de sua existência para se discutir a importância que as publicações do Inep possuem para o cumprimento de suas atribuições e para se debater a própria missão do Instituto.

De acordo com o Decreto nº 6.317/2007, quando da sua criação, a Dired teve sua estrutura de cargos dividida da seguinte maneira:

Quadro 2 – Estrutura de cargos da Diretoria de Estudos Educacionais em 2007

Diretoria de Estudos Educacionais (Dired)			
Setores	Quantidade de cargos	Título do cargo	Código da função
Diretoria	1	Diretor	DAS 101.5
Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais (Cgime)	1	Coordenador-Geral	DAS 101.4
	2	Coordenações	DAS 101.3
	1	Assistente	DAS 102.2
Gerência de projetos	1	Gerente de projetos	DAS 101.4
	1	Assistente-técnico	DAS 102.1

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base em Brasil (2007).

Nota: DAS significa cargo de Diretoria e Assessoramento Superior e a hierarquia se dá de acordo com a numeração final do código.

Em entrevista com um dos gestores do Inep (denominado GI1 para a transcrição de suas falas), servidor do órgão desde 2005 e participante ativo da estruturação da Dired, o cargo de gerente de projetos não chegou a fazer parte da estrutura da Diretoria, e, desde o início, ficou alocado em outra diretoria. Tal informação não foi localizada em nenhum documento formal, contudo a estrutura atual de distribuição de cargos também confirma a situação, pois a coordenação não faz parte da Dired.

A Dired foi pensada para ser um lócus de fomento de pesquisa e de formulação de indicadores, então ela foi pensada para ser o lugar de germinar pesquisas. O decreto é de 2007 e a formulação da diretoria foi em 2008. A princípio ela seria dividida em duas coordenações-gerais, uma que é essa de instrumentos e medidas, que existe até hoje e que à época ficou responsável pela Prova Docente, a qual acabou não acontecendo, apesar de ser um pedido do MEC. A outra coordenação-geral seria uma gerência de projetos, que nunca chegou de fato até a Dired, o DAS foi constituir outra diretoria. Então a coordenação-geral que existia era dividida em duas coordenações, uma que cuidava mais de pesquisas e indicadores da educação básica e a outra que cuidava do ensino superior (GI1, entrevista, 2019).

Como ressaltado pelo gestor, a diretoria começou dividida em duas coordenações, uma dedicada a estudos e pesquisas de maneira mais geral e outra destinada a fazer uma ponte entre organismos internacionais e o Inep, explicou o gestor. Além disso, apesar de constar nas atribuições da Dired “coordenar a elaboração da publicação dos periódicos do Inep”, a Coep – que em 2007 ainda não era coordenação – não foi agregada imediatamente à Diretoria, o que só ocorreria em

2011, como será visto mais detalhadamente na seção seguinte. De 2007 a 2011, a Dired passou por modificações, a maior delas aconteceu ao final desse período.

Como servidora do Inep desde 2009, a autora acompanhou de perto a mudança ocorrida em 2011, a qual não foi localizada em registros formais de portarias ou decretos. Em Silva, J. (2013) há referência a documentos que registravam a discussão a respeito da reestruturação do órgão disponibilizados pelos servidores naquela época no próprio *site* do Inep, porém não estão mais disponíveis para consulta. Com a alteração da gestão na presidência do Inep, foram agregadas à Dired a Coep e também o Centro de Informação e Biblioteca em Educação (Cibec), configurando uma nova estrutura, maior e mais de acordo com as finalidades para a qual a diretoria foi criada. Atualmente, a estrutura da Dired divide-se da seguinte maneira, de acordo com a Portaria nº 986/2017, a qual aprova o regimento interno:

Quadro 3 – Estrutura de cargos da Diretoria de Estudos Educacionais em 2017

Diretoria de Estudos Educacionais (Dired)			
Setores	Quantidade de cargos	Título do cargo	Código da função
Diretoria	1	Diretor	DAS 101.5
Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais (Cgime)	1	Coordenador-Geral	DAS 101.4
	1	Assessor-Técnico	FCPE 102.3
	1	Assistente	FCPE 102.2
	1	Assistente-Técnico	FCPE 102.1
	1		FG-1
Coordenação de Editoração e Publicações (Coep)	1	Coordenador	FCPE 101.3
	1	Assistente	FCPE 102.2
Centro de Informação e Biblioteca em Educação (Cibec)	1	Coordenador	FCPE 101.3
	1	Assistente	FCPE 102.2
	2		FG-1

Fonte: Elaborado pela autora (2020) com base em Brasil (2017).

Nota: FCPE significa Função Comissionada do Poder Executivo e somente pode ser ocupada por servidores públicos.

Sob essa composição, cerca de 80 pessoas atuam, entre pesquisadores e técnicos servidores do órgão e terceirizados de diversos contratos de prestação de serviço. O gestor entrevistado defende que a Dired foi criada como uma forma de retornar à missão inicial do Inep, que, de acordo com o Decreto-Lei nº 580/1938, foi assim definida:

Compete ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos: [...] c) promover inquéritos e pesquisas sobre todos os problemas atinentes à organização do ensino, bem como sobre os vários métodos e processos pedagógicos; [...] f) divulgar, pelos diferentes processos de difusão, os conhecimentos relativos à teoria e à prática pedagógicas (BRASIL, 1938, art 2º).

Logo, a Dired retomaria o caráter da produção de estudos sobre a educação que coube ao Inep quando da sua criação.

Durante o período de existência da Dired, o Inep passou por mudanças influenciadas por diferentes momentos políticos do país, e por algumas vezes os servidores se viram debatendo sobre a estrutura do órgão. Nesses momentos, se discute sobre a continuidade da Dired, especialmente quando se trata da redistribuição de seus cargos. Essa discussão gira em torno da necessidade de fortalecimento de pesquisas educacionais realizadas por servidores do Instituto e/ou da consolidação de um aparato logístico que garanta a aplicação de avaliações de maneira cada vez mais eficaz, ou seja, as argumentações a favor da manutenção ou não da diretoria passam pelo entendimento que se tem sobre a própria função do Inep. A seguir, será apresentada a coordenação responsável pelas publicações da autarquia, a qual compõe a Dired e cumpre a atribuição de publicizar estudos e pesquisas sobre educação realizadas pelo Inep.

2.3.2 A Coordenação de Editoração e Publicações

A Coep com a estrutura atual existe desde 2017. Contudo, o Inep publica estudos desde a sua criação, e essa função já esteve presente em diferentes diretorias, sob diferentes formatos e responsabilidades.

Remontando esse histórico a partir de portarias e decretos e, principalmente, dos expedientes da publicação mais antiga e consolidada do Inep, a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), que, em 2019, completou 75 anos, é possível definir alguns momentos importantes para a consolidação das publicações do Instituto. Além disso, assim como no tópico anterior, a experiência da autora e a entrevista com gestor do Inep foram utilizadas como fonte de informação para reconstruir esse histórico.

Como destaca Goulart (2007, p. 8), o Inep foi criado sob a égide de quatro eixos norteadores, dentre eles “a estruturação de um sistema de documentação e intercâmbio educacional capaz de veicular a disseminação de informações, mediante

um programa editorial”. Assim, a RBEP surge como um dos primeiros veículos para cumprir essa função, e, em seus primeiros números, quando começa a constar um expediente (o que só acontece a partir do número sete), é possível perceber que o trabalho editorial era realizado por uma comissão de redação, que contava com membros do Inep e alguns externos. Durante a década de 1950 e início da de 1960, nos expedientes aparecem os chefes de seção e sempre um responsável pela publicação da revista, o que muda um pouco nos números de 1965, onde a figura de um redator-chefe é creditada pela primeira vez. Entretanto, não é possível localizar, a partir das informações, a qual diretoria a função do redator-chefe e da comissão de redação estava vinculada.

A RBEP, assim como várias publicações do Inep, teve sua periodicidade afetada durante o Regime Militar, desse modo, após 1965, houve maior espaço de tempo entre uma publicação e outra, além disso, só é possível ter acesso às edições da revista *on-line* a partir de 1991. Nos números que seguem, durante os anos de 1991 até 1993, destaca-se nos expedientes a figura do gerente do sistema editorial e do editor executivo, mostrando o status de gerência que a produção das publicações havia ganhado. Em 1994 e 1995, aparece a figura do coordenador-geral de disseminação e do coordenador de difusão e promoção, atribuindo uma hierarquização mais definida ao processo editorial.

De 1996 a meados de 1999, o que atualmente se conhece como Coep começa a ser mais bem definido, e a coordenação aparece vinculada a então Diretoria de Disseminação de Informações Educacionais, com um coordenador-geral de difusão de informações educacionais e um coordenador de produção editorial. Ao final de 1999 e início de 2000, as atribuições de publicação passam rapidamente para a DGP, e aparece pela primeira vez a coordenação-geral de linha editorial e publicações, com duas coordenações abaixo, a de produção editorial e a de programação visual. Ainda em 2000, a coordenação-geral, com a mesma estrutura, passa a fazer parte da DTDIE, o que se estende até o fim de 2007. Durante esses sete anos, as publicações do Inep contaram com a estrutura mais robusta de sua história, com cargos equivalentes às atribuições desempenhadas na condição de coordenação-geral.

Todavia, em 2008, durante o processo de reestruturação após o Decreto nº 6.317/2007, este setor foi transformado em assessoria técnica vinculada ao Gabinete da Presidência do Inep, contando apenas com um DAS 102.3, de assessor sem substituição, e com um DAS 102.2 de assistente, também sem substituição. Entre

2008 e 2011, o setor ficou conhecido apenas como Editoração e manteve suas atribuições de cuidar da linha editorial do órgão. Em 2011, como já dito, a Editoração foi realocada na Direção, porém com a mesma estrutura de cargos, ainda como assessoria e contando com uma equipe de mais de 20 pessoas. Isso só foi alterado em 2017 por meio do Decreto nº 8.956/2017, e o DAS 102.3 foi substituído por uma FCPE 101.3, o que modifica a natureza do cargo sem alterar a remuneração, fazendo com que a assessoria passasse a ser uma coordenação, não geral, mas com a possibilidade de substituição do cargo em caso de férias, atestado etc. O DAS 102.2 também foi substituído por uma FCPE, também não modificando a remuneração, apenas alterando a natureza da gratificação, que passa a ter como pré-requisito ser ocupada por um servidor-público.

Atualmente denominada Coordenação de Editoração de Publicações, a Coep é responsável pela edição e publicação da linha editorial do Inep, portanto, pelas publicações referentes ao PNE. Nesta coordenação são recebidos os artigos a serem publicados nos periódicos, os relatórios de dados gerados pelo Inep e os artigos de séries e coleções que tragam reflexões acerca da situação da educação no Brasil. Esse material é editado pela coordenação desde a submissão até a publicação e impressão. É possível compreender, levando-se em conta todas as mudanças que ocorreram no Inep desde a sua criação, passando pela estrutura de suas diretorias e coordenações, a relevância dos conteúdos produzidos e publicados pelo Inep para o cumprimento de sua missão para a educação brasileira. Por conseguinte, será apresentada a linha editorial a fim de que se compreenda os produtos e os processos da Coep e as diferentes características das publicações editadas sob a responsabilidade do Inep.

2.3.3 A linha editorial do Inep

Inicialmente, é necessário conceituar linha editorial para que sua descrição seja compreensível. De acordo com o *Manual da Linha Editorial do Inep*,

linha editorial é o perfil que uma editora ou setor editorial imprime às suas publicações tendo em vista a criação de uma identidade. Esse perfil se define pelo tipo de publicação e pela orientação que rege a escolha de seus títulos. Por extensão de sentido, no Inep linha editorial significa também o elenco de produtos publicados pela Instituição (BRASIL. INEP, 2015a, p. 13).

A do Inep é composta por cinco tipos de publicações, as quais constam no Quadro 4:

Quadro 4 – Descrição dos produtos da linha editorial

Tipo de publicação	Descrição	Produtos do Inep
Institucionais	Publicações elaboradas por uma equipe técnica sob a organização de uma diretoria. Há indicação de equipe técnica, porém a autoria é do Inep, pois são trabalhos de caráter técnico-científico sobre as áreas de atuação do Instituto e refletem a opinião do órgão sobre determinado tema.	Relatórios, manuais, cartilhas, entre outros.
Periódicos	Publicações editadas em séries contínuas, sob um mesmo título, e publicadas em intervalos fixos, contendo artigos de autores externos que passam por uma série de etapas de avaliação.	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP) e Em Aberto.
Séries	Trabalhos publicados separadamente, com autores e títulos próprios, reunidos sob um título comum e são compostos de estudos e pesquisas que estimulem o debate a respeito do desenvolvimento do conhecimento educacional. Os autores são pesquisadores da área educacional.	Textos para Discussão, Relatos de Pesquisa, Estado do Conhecimento e PNE em Movimento.
Coleções	Conjunto de obras as quais abordam uma mesma temática, são editadas sob um mesmo título e em seu conjunto possuem um único objetivo geral.	Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais.
Títulos avulsos	Publicações autorais a respeito de temas que tenham relevância para o Inep.	A Escola Regional de Meriti – Documentário, por exemplo.

Fonte: Elaborado pela autora (2019) a partir de informações de Brasil. Inep (2015a).

Nesse sentido, é importante contextualizar como é feita a avaliação dos textos que são submetidos e enquadrados em produtos da linha editorial, de acordo com o tipo de publicação.

Os periódicos *Em Aberto* e *RBEP* possuem comitês de avaliação próprios, segundo informações de Brasil. Inep (2015a). Nessas revistas, os critérios para a avaliação de propostas de publicações são deliberados pelos seus comitês e editorias. No caso da RBEP, os artigos são submetidos por autores por meio do *Open Journal System* (OJS) ou, como conhecido no Brasil, o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (Seer) – *software* de gerenciamento e publicações de revistas por meio do

qual os periódicos são editados desde a submissão até a publicação – e avaliados pela editoria executiva da revista, composta por servidores do Inep que designam os textos para pareceristas *ad hoc*, os quais constam no banco de avaliadores, de acordo com a área temática. Esses artigos, após dois pareceres, são encaminhados para a editoria científica, composta por cinco membros externos ao Inep e dois servidores do Instituto, todos com doutorado e vasta experiência em produções acadêmico-científicas.

O Em Aberto possui processo um pouco distinto, pois trata-se de revista monotemática sob a supervisão de um organizador. A editoria executiva, também formada por servidores do Inep, recebe proposta completa para a publicação de um número, a qual é avaliada pelo comitê editorial, composto por seis membros externos e um do Inep. Após aprovada a proposta, os textos passam também por pareceristas *ad hoc* e, se necessário, novamente para o comitê editorial.

Destaca-se, assim, a fala de Brofman (2012, p. 419) a respeito da relevância da publicação científica:

O principal critério de existência de uma revista científica é ser amplamente lida e para isso, ela deve seguir alguns critérios: ter como objetivo ampliar os conhecimentos de uma área do saber, portanto ser específica; contar com um comitê editorial de especialistas capazes de assegurar um alto nível de publicações; ser aberta a contribuições externas para garantir qualidade e competitividade; ser indexada; receber pedidos de assinaturas de instituições e pessoas físicas; receber pesquisas originais submetidas para publicação de autores externos e internos; ter seus artigos mencionados em outras publicações reconhecidas. Somente isso não vai assegurar que a publicação científica tenha sucesso, porém pode encaminhá-la para tal.

Quanto aos títulos institucionais, as publicações chegam na Coep já finalizadas pela diretoria demandante, apenas para serem produzidas, e a precisão dos dados e das informações técnicas são de responsabilidade de cada diretoria e de suas equipes. Qualquer diretoria pode solicitar a publicação de materiais institucionais, para tanto é necessário criar um processo, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), e anexar a ele o formulário de requerimento de serviço de editoração e publicação com a devida justificativa a respeito da relevância da publicação e de sua relação com as atribuições do Inep. Assim, as publicações institucionais devem ser autorizadas previamente pelo diretor de cada unidade e não precisam passar pelo crivo de um comitê.

Como já dito, os periódicos do Inep possuem um processo robusto e bem qualificado de edição de seus artigos, cumprindo critérios da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para a manutenção de seu *status* como periódicos reconhecidos por sua qualidade pela comunidade acadêmica. Portanto, eles são a base de comparação, o parâmetro que se busca na Coep para todos os produtos da linha editorial. De acordo com informações disponíveis no Seer, os artigos da RBEP e do Em Aberto são avaliados por consultores *ad hoc* de reconhecida competência nos temas abordados, diversificados regional e institucionalmente, com parecer final da Editoria Científica ou do Comitê Editorial, e os aspectos considerados nessa avaliação são:

Quadro 5 – Critérios de avaliação de artigos dos periódicos

Questões referentes à forma	Questões referentes ao conteúdo
Sequência lógica	Importância do tema abordado
Coerência interna	Definição da questão principal
Clareza na argumentação	Contribuição para o campo de estudo
Qualidade do resumo	Definição de método/amostra
Adequação de citações e referências	Se for o caso, estrutura, desenvolvimento e conclusão do trabalho.

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base em Brasil. Inep ([2020d]).

Logo, para as publicações que não possuem comitês, esses critérios são avaliados por meio de crivo técnico de um dos pares da própria diretoria e endossado pelo diretor. Em relação às outras séries do Inep, o procedimento é o mesmo dos títulos institucionais. Somente a série PNE em Movimento possui um comitê editorial, com a participação de dois membros externos ao Inep e um servidor.

As propostas para as coleções e os títulos avulsos também seguem os parâmetros institucionais, porém, são submetidas também ao gabinete da presidência do Instituto para autorização.

Especificamente em relação à temática do PNE, a Direção, desde 2015, teve a iniciativa de propor publicações com a finalidade de dar publicidade a indicadores e discussões que contribuam para o monitoramento das metas previstas no Plano. Por se tratar de uma atribuição recente, tais publicações ainda estão sendo consolidadas e aos poucos agregadas à sólida e longa trajetória que constitui a linha editorial do Inep.

No Quadro 6, estão listadas as publicações editadas pelo Inep, desde 2015, a respeito da temática do PNE, destacando-se título e tipo de produto editorial e algumas das principais características técnicas das publicações.

Quadro 6 – Publicações do Inep sobre o PNE

Título e tipo de publicação	Características Técnicas				
	Autoria	Periodicidade	Se possui parecer de comitê	Público-alvo	Mídia
Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 – Linha de Base (Institucional 2015)	Inep	Irregular	Não	Órgãos públicos federais, secretarias estaduais e municipais de educação e pesquisadores em educação.	<i>On-line</i>
Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014-2016 (Institucional 2016)	Inep	Irregular	Não	Órgãos públicos federais, secretarias estaduais e municipais de educação e pesquisadores em educação.	Impressa e <i>On-line</i>
Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – 2018 (Institucional 2018)	Inep	Irregular	Não	Órgãos públicos federais, secretarias estaduais e municipais de educação e pesquisadores em educação.	Impressa e <i>On-line</i>
Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais – Vol I (Coleção – 2018)	Pesquisadores diversos	Irregular	Não	Pesquisadores, técnicos, gestores, docentes e discentes da área educacional e áreas afins.	Impressa e <i>On-line</i>
PNE em Movimento – Volumes 1 a 6 (Série – 2015 a 2018)	Pesquisadores diversos	Irregular	Sim	Pesquisadores, técnicos, gestores, docentes e discentes da área educacional e áreas afins.	Impressa e <i>On-line</i>

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base em Brasil. Inep ([2020b]).

Dentre essas publicações, é possível perceber que 80% delas não seguem alguns critérios estabelecidos para os principais produtos da linha editorial do Inep – Periódicos RBEP e Em Aberto, pois trata-se de produtos institucionais que, como dito anteriormente, seguem outros caminhos para a publicação.

Em relação ao processo de distribuição e divulgação dessas publicações, é importante ressaltar que eles se diferenciam daqueles adotados para os periódicos. A Coep, após a publicação de cada número de seus periódicos, imprime dois mil exemplares e distribui para as principais bibliotecas do país, desde universidades e institutos até outras bibliotecas públicas. Além disso, em parceria com a Assessoria de Comunicação (Ascom) do Inep, envia a divulgação para um *mailing* de mais de 10 mil usuários, informando que um novo exemplar da revista foi disponibilizado. Os exemplares são também distribuídos gratuitamente em eventos de educação pelo país. As publicações a respeito do PNE, como já dito, ainda estão sendo agregadas à sólida linha editorial do Instituto, portanto cada uma delas passou por processo diferente de divulgação e disseminação. Os números da série foram impressos na quantia de mil exemplares e distribuídos para bibliotecas, assim como a coleção. O Linha de Base e o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento não foram impressos e a divulgação ficou a cargo da Dired, por meio de lista de *e-mail* significativamente mais reduzida do que aquela utilizada para divulgar os periódicos. O Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento foi impresso, na quantidade de mil exemplares, e a lista de *e-mails* utilizada foi a mesma das outras duas publicações. Logo, é necessário verificar quais os procedimentos de divulgação estão sendo adotados para essas publicações para que cheguem até o público-alvo destinado.

Um outro tema muito caro ao universo da publicação científica é o Fator de Impacto (FI). A Coep ainda não adota nenhum tipo de aferição do impacto numérico de suas publicações institucionais, séries ou coleções. Portanto, no caso das publicações sobre o PNE, também não existe uma ferramenta oficial para medir seu alcance e nem se elas estão chegando até os gestores públicos para serem utilizadas como fonte de dados que levará ao ajuste das ações para o cumprimento das metas. Atualmente, a única informação sobre o controle do acesso de usuários às publicações é fornecida pela *Scientific Electronic Library Online (SciELO)* apenas sobre a RBEP, como pode ser visto no Anexo A. Desse modo, este é atualmente um problema a ser enfrentado pelo Inep para todas as suas publicações.

É fundamental destacar que a simples disseminação dos conteúdos das publicações referentes ao PNE não garante o estabelecimento de ações para o cumprimento das metas e que esta pesquisa não tem como objetivo fazer tal afirmativa, mas sim pensar em estratégias para que uma publicação mais acessível e uma disseminação efetiva contribuam para que gestores possuam uma base sólida de onde partir a fim de pensarem mecanismos para o cumprimento das metas.

Por meio dos produtos da linha editorial são publicizadas diversas ações do Inep e as publicações direcionadas ao monitoramento do PNE também cumprem esse papel. O PNE foi organizado em uma agenda progressiva, ou seja, seus objetivos e metas foram dispostos em tarefas a serem cumpridas anualmente durante seus dez anos. Assim, se uma tarefa de 2015 não foi cumprida, isso afetou diretamente a meta para 2016, e assim sucessivamente. Portanto, monitorar em que situação se encontram cada uma das metas é primordial para que possam ser cumpridas, e as publicações com esses dados e análises são o meio de divulgação dessas informações, logo, é necessário que tenham amplo alcance junto aos gestores federais, estaduais e municipais, à comunidade educacional e acadêmica e fomentem o debate e a produção de novas ações e políticas.

2.4 OUTRAS FONTES DE INFORMAÇÃO SOBRE O PNE VIGENTE

O art. 5º da Lei nº 13.005/2014 define:

A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: I – Ministério da Educação - MEC; II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III – Conselho Nacional de Educação - CNE; IV – Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2014, art. 5º).

Logo, além do Inep, cabe também a outras instâncias realizar o monitoramento do PNE. No *site* da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado foi localizada apenas uma planilha de notas técnicas que consiste em um arquivo com uma tabela de duas páginas com a previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, sem mais explicações (BRASIL. SF, [s. d.]). Além disso, está disponível também um arquivo com notas técnicas sobre a avaliação das metas 1, 2 e 3 previstas no Projeto de Lei nº 8.035/2010, ou seja, anterior à aprovação da Lei nº 13.005/2014.

Desse modo, não foi possível localizar nenhuma publicação mais estruturada sobre o monitoramento das metas, apenas um relatório de 2018 com a avaliação da meta 1 sobre educação infantil.

A Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, também em seu *site*, disponibiliza um breve histórico a respeito dos Planos Nacionais de Educação e duas publicações sobre o PNE, uma institucional, que aborda a história do PNE e os desafios da lei, datada de 2015 em sua 2ª edição, e outra autoral, com artigos de pesquisadores que discutem diferentes aspectos das metas (BRASIL, CD, [s. d.]). O *site* ainda recomenda como fonte de pesquisa para os interessados em saber sobre o andamento da implementação das metas o Observatório do PNE.

Criada em 2013, a página do Observatório tem como objetivo ser um meio de acesso para que a sociedade possa acompanhar o desenvolvimento das metas. Em sua explicação a respeito do que consiste a plataforma, afirma que a “ideia é que a ferramenta possa ser um instrumento de controle social para que qualquer cidadão brasileiro possa acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas e também apoiar gestores públicos, educadores e pesquisadores” (OBSERVATÓRIO..., 2018b).

Com a coordenação da Organização Não Governamental (ONG) Todos pela Educação, a plataforma é mantida com a colaboração de diversos parceiros, principalmente da iniciativa privada, como a Associação Nova Escola, a Fundação Lemann, a Fundação Roberto Marinho, o Instituto Ayrton Senna, o Instituto Natura, Itaú Social, entre outros, além de órgãos públicos, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Capes.

Além disso, a Lei prevê, em seu art. 7º, § 3º, o monitoramento realizado por estados, DF e municípios: “Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º” (BRASIL, 2014).

Dessa maneira, resta claro que o acompanhamento das metas do PNE também está sendo realizado por outras instâncias, de maneiras distintas e em outros níveis federativos. Portanto, existem outros materiais produzidos que podem servir de subsídio para gestores na busca de estratégias para o cumprimento das metas. Logo, esta pesquisa buscará investigar quais os meios são mais utilizados pelos gestores estaduais e municipais das secretarias de educação, o porquê e quais os aprimoramentos podem ser empregados nas publicações do Inep para que dialoguem com seu público-alvo.

2.5 ELEMENTOS CRÍTICOS

Foram observadas diversas evidências para a construção do problema/questão de pesquisa. Primeiramente a Lei nº 13.005, que define o papel do Inep no acompanhamento das metas. A *Linha de Base*, primeira publicação da Direção a respeito do monitoramento do PNE, aborda em sua apresentação que

um aspecto basilar do atual PNE é que suas metas definem patamares objetivos a serem atingidos pela educação brasileira, em diversas áreas, até o ano de 2024. Em tal cenário, é de fundamental importância o papel do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em subsidiar o monitoramento e a avaliação do Plano. Além da publicação dos indicadores relativos ao rendimento escolar, à avaliação institucional e ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), tarefas já desempenhadas pelo Inep, a lei do PNE atribui ao órgão, em seu artigo 5º, a função de, a cada dois anos, publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas. Essa missão se coaduna com as atribuições legais do Inep de planejar, coordenar e contribuir para o desenvolvimento de estudos e pesquisas educacionais, conforme o Decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007 (BRASIL. INEP, 2015b, p. 10).

Portanto, o monitoramento deve ser realizado com a finalidade de fornecer material oficial aos gestores para que, a partir dessas informações, possam ser pensadas estratégias técnicas para que as metas sejam alcançadas.

Outra evidência de que há um descompasso quanto ao atingimento das metas do PNE para o decênio 2014-2024, está descrito em Brasil. Inep (2018b). O relatório traz os indicadores das metas que não serão atingidos se não houver mudança na política de incentivo para o seu cumprimento. No Quadro 22 (Apêndice A) podem ser vistos destaques das conclusões do *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento* de cada meta, apontando para a dificuldade de alcançar os objetivos propostos.

Portanto, os relatórios mostram que há ajustes a serem realizados em todas as metas, porém, nas metas 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 16 e 20 se não houver uma mudança estrutural mais imediata, elas ficarão muito aquém do estabelecido na lei. Por exemplo na meta 2, sobre universalização do ensino fundamental, o relatório mostra que “para a meta de conclusão na idade recomendada ser atingida em 2024, será preciso que esse indicador cresça em média 2,7 p.p. ao ano nos próximos sete anos. No período de 2012-2017, a taxa de crescimento foi de 1,5 p.p. ao ano” (BRASIL. INEP, 2018b) ou seja, se o indicador continuar a crescer dessa forma será insuficiente para que a meta seja alcançada no prazo.

A situação da meta 6, sobre educação em tempo integral, aponta que “a meta de universalização do atendimento dessa população até o ano de 2016 prevista no PNE não foi alcançada” (BRASIL. INEP, 2018b) Essas informações possibilitam que gestores compreendam onde as metas já estão aquém do esperado e onde precisam de ajustes. O mesmo acontece, por exemplo, com a meta 9, em que o monitoramento mostrou que “as taxas de alfabetização em todos os estados da região Nordeste, bem como no Acre e no Tocantins, não chegaram a 90%, em 2017” (BRASIL. INEP, 2018b), sendo que a meta estabelece a elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015. E também com a meta 16, onde é possível a gestores identificarem que “o percentual de professores com titulação em nível de pós-graduação aumentou no período de 2010 a 2017 (de 24,5% para 36,2%)” (BRASIL. INEP, 2018b), contudo, se for mantido esse ritmo, a meta de formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica até 2024 não será atingida.

Já as metas 1, 8, 13, 14, 15, 17, 18 e 19 obtiveram avanços significativos e, ou já foram alcançadas ou estão próximas de serem. Assim, os exemplos supracitados são importantes para ilustrar alguns elementos críticos que impedem o alcance das metas e para se pensar no aprimoramento das publicações do Inep relativas ao monitoramento como uma alternativa aos gestores públicos que possibilite refletir sobre políticas e ações mais ajustadas às necessidades de cumprimento das metas.

Outro ponto muito relevante como evidência do problema em questão é que a Lei do PNE indica que todos os estados e municípios façam seus planos de educação:

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, 2014, art 8º).

Estão disponíveis na plataforma PNE em Movimento, do Ministério da Educação, relatórios de monitoramento de avaliação de inúmeros municípios brasileiros. Foram localizados primeiramente os relatórios de monitoramento dos Planos Estaduais de Educação (PEE), para aqueles que não estavam disponíveis, foram utilizadas informações dos Planos Municipais de Educação (PME) das capitais – em alguns casos não foi possível localizar nenhuma das informações. Assim, como descrito no Quadro 6, é possível afirmar que: em 13 estados não foram encontrados

os relatórios de monitoramento nem do PEE tampouco do PME da capital. Dos 13 relatórios dos PEE/PME disponíveis e um do Plano Distrital de Educação (PDE), sete fazem referência a alguma publicação do Inep sobre o monitoramento das metas, ou seja, 50% dos relatórios disponíveis fazem menção às publicações da Direção sobre o PNE.

Quadro 7 – Referência dos relatórios de monitoramento (PEE, PDE e PME) às publicações da Direção sobre o PNE – por estado

Estado	Possui relatório de monitoramento/ PEE ou PME da capital	Data de publicação do relatório	Cita publicações do Inep acerca do monitoramento do PNE	Qual publicação cita
Acre	Não	—	—	—
Alagoas	Sim/PME Maceió	2017	Não	—
Amapá	Sim/PME Macapá	2018	Não	—
Amazonas	Sim/PME Manaus	2017	Não	—
Bahia	Não	—	—	—
Ceará	Não	—	—	—
Distrito Federal	Sim/ PDE	2018	Sim	Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento.
Espírito Santo	Sim/PEE	2017	—	—
Goiás	Sim/PEE	2017	Sim	Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento
Maranhão	Sim/PEE	2017	Sim	Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento
Mato Grosso	Não	—	—	—
Mato Grosso do Sul	Sim/PEE	2017	Sim	Linha de Base e Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento
Minas Gerais	Não	—	—	—
Pará	Não	—	—	—
Paraíba	Não	—	—	—
Paraná	Não	—	—	—
Pernambuco	Não	—	—	—
Piauí	Sim/PME Teresina	2018	Não	—
Rio de Janeiro	Não	—	—	—
Rio Grande do Norte	Sim/PME Natal	2018	Não	—

Rio Grande do Sul	Sim/PME Porto Alegre	2018	Sim	Relatório do 2º ciclo de Monitoramento
Rondônia	Sim/PME Porto Velho	2017	Sim	Linha de Base e Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento
Roraima	Não	—	—	—
Santa Catarina	Sim/PME Florianópolis	2018	Sim	Linha de Base e Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento
São Paulo	Sim/PEE	2018	Não	—
Sergipe	Não	—	—	—
Tocantins	Não	—	—	—

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base em relatórios de monitoramento dos estados e municípios.

Os relatórios de monitoramento dos PEE, PDE e PME analisados, em geral, utilizam os dados do Inep referentes aos censos e ao Ideb, porém, é possível perceber que as publicações que se dedicam ao monitoramento são menos referenciadas, portanto, é possível que não estejam chegando até os gestores ou, caso estejam, não estão sendo utilizadas como pretendidas pelo Inep. Assim, esta pesquisa se dedicará a entrar em contato com gestores de secretarias estaduais e municipais e conselheiros estaduais de educação para investigar se recebem as publicações do Inep a respeito do monitoramento do PNE, se recebem, de que maneira isso se dá e qual o uso é feito a fim de promover debates para se criar condições de atendimento das metas. A proposta é também entender a melhor maneira de medir o impacto dessas publicações a fim de aprimorar sua disseminação.

Assim, pontuam-se os seguintes elementos críticos: (i) 50% dos relatórios disponíveis (14 relatórios de monitoramento das metas foram localizados entre estados, capitais e DF – PEE, PDE e PME) fazem menção às publicações da Diret sobre o PNE.

É importante ressaltar que a pesquisa foi realizada buscando-se primeiramente os relatórios estaduais, quando estes não estavam disponíveis, passou-se então para os das capitais. Nesse recorte, 14 relatórios foram localizados e somente metade fez alguma menção às publicações do Inep, na maioria dos casos, foram referências breves e sem reflexões aprofundadas.

Além disso, mesmo os documentos que fazem alguma alusão não se reportam às publicações analíticas sobre o monitoramento, como a série *PNE em Movimento* ou os *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, somente aos relatórios, ou seja, as publicações que aspiram ser estudos mais propositivos acerca dos dados referentes às metas não são citadas, o que indica que provavelmente não estejam alcançando os objetivos para os quais foram criadas.

(ii) A consolidação, ainda em curso, do processo de edição e de disseminação das publicações sobre o PNE em relação à sólida e longa trajetória que constitui a linha editorial do Inep. Ao comparar o processo de edição das publicações relativas ao monitoramento do PNE, especialmente o dos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, ao dos periódicos do Inep, é possível notar assimetrias no modo de avaliação da qualidade dos textos. Considerando que os artigos que se dispõem a aprofundar a análise e propor informações para que gestores elaborem ações para o cumprimento das metas não passam oficialmente pelo crivo de comitê especializado, há uma maior dificuldade em averiguar qual formato, linguagem e informações são mais adequadas para o público-alvo a que se destinam. Desse modo, é necessário compreender se a avaliação sistemática de pareceristas com reconhecida formação nas áreas estudadas alteraria o uso que se é dado a essas publicações, ou seja, se agregando os processos de edição utilizados para os periódicos às publicações sobre o PNE mudaria o alcance e o emprego oferecido a elas.

(iii) A não existência de uma ferramenta oficial utilizada pelo Inep para medir o alcance de suas publicações e se elas estão chegando ao público a que se destinam. Como já dito, a Coep ainda não adota nenhum instrumento para aferir numericamente o impacto de suas publicações institucionais, séries ou coleções. Após o transcurso da edição desses tipos de publicações, não há um acompanhamento sistemático dos números de acesso, *downloads* e/ou citações a esses documentos, o que faz com que não haja dados oficiais a esse respeito, limitando a compreensão sobre o alcance que essas publicações possuem. Assim, esta é uma realidade a ser confrontada pelo Inep para todas as suas publicações.

(iv) Não há informações oficiais sobre o alcance que as publicações do Inep, a respeito do monitoramento das metas do PNE, possuem na construção de ações que têm como objetivo o cumprimento da Lei nº 13.005/2014. Para que cumpram sua função, é essencial que as publicações sobre o monitoramento das metas do PNE

cheguem aos gestores e sejam utilizadas como subsídio para ações concretas. Para tanto, é necessário, além de monitorar as informações e publicizá-las, saber se esse monitoramento está condizente com as necessidades dos responsáveis pelo cumprimento das metas e, principalmente, se há vontade política de, a partir desse conhecimento, se criar meios para que o Plano seja efetivado.

3 REFERENCIAL TEÓRICO E ESTUDO EMPÍRICO

Para cumprir o objetivo geral desta dissertação, analisar a contribuição dos conteúdos produzidos e publicados pelo Inep a respeito do monitoramento das metas do PNE para a formulação e avaliação de políticas públicas visando ao cumprimento dessa metas, é fundamental buscar respaldo teórico para a análise. Assim, os principais elementos críticos da pesquisa, a saber – o diminuto número de relatórios disponíveis sobre o monitoramento dos planos estaduais e municipais e a pouca referência desses relatórios às publicações do Inep juntamente com a consolidação, ainda em curso, do processo de edição e de disseminação das publicações sobre o PNE e a não existência de uma ferramenta oficial utilizada pelo Inep para medir o alcance de suas publicações, especialmente em relação àquelas que realizam o monitoramento – foram analisados sob a ótica dos seguintes eixos teóricos:

- Formulação e avaliação de políticas públicas.
- Uso de informações e indicadores na formulação e avaliação de políticas públicas.
- As publicações científicas: importância e usos

Para aprofundar a compreensão e na tentativa de trazer mais elementos para minimizar os elementos críticos, foi realizado um estudo empírico, cujo método e resultados encontram-se na seção 3.2.

3.1 REFERENCIAL TEÓRICO

Apresenta-se, a seguir, as bases teóricas que fundamentaram a construção desta pesquisa com o intuito de discutir conceitos e teorias que se relacionam a ela e, em seguida, elaborar reflexões articuladas à questão de pesquisa. Assim, é imprescindível discorrer sobre como o campo da formulação e avaliação de políticas públicas e também do uso de informações e indicadores na formulação e avaliação de políticas públicas são caminhos teóricos fundamentais que forneceram suporte para compreender a função que as publicações do Inep a respeito do monitoramento do PNE ocupam nesse contexto.

Além disso, os eixos teóricos estabelecidos se concatenam aos elementos críticos, uma vez que tratam sobre o debate a respeito da importância da avaliação,

por meio de informações oficiais produzidas por uma autarquia federal, e do cumprimento da lei que estabelece metas fundamentais para a educação. Ou seja, sob à luz desses referenciais teóricos foi possível abordar a importância da execução das metas do PNE para a melhoria da qualidade da educação e o seu monitoramento como um diagnóstico que traz as informações que auxiliam a proposição de ações apropriadas para essa possível execução.

3.1.1 Formulação e avaliação de políticas públicas

Partindo do pressuposto de que uma política pública é eficiente quando cumpre o papel a que foi destinada e que, para tanto, ela passa por etapas de elaboração e avaliação, se faz necessário conhecer os principais conceitos da área para compreender como são desenvolvidas essas etapas segundo modelos diversos de formulação e análise de políticas públicas.

3.1.1.1 Estado, governo e conceitos de políticas públicas

Para abordar conceitos básicos a respeito de políticas públicas, é relevante compreender brevemente o papel do Estado e também de uma de suas principais instituições, o governo. Segundo Bonavides (2012, p. 65), desde a Antiguidade até os dias atuais, o Estado é conhecido como “ordem política da sociedade”. Entretanto, ao longo da história, sua definição sofreu mudanças. O autor afirma que com o advento da burguesia, o pensamento político do Ocidente estabeleceu a dicotomia Sociedade-Estado.

A burguesia triunfante abraça-se acariciadora a esse conceito que faz do Estado a ordem jurídica, o corpo normativo, a máquina do poder político, exterior à Sociedade, compreendida esta como esfera mais dilatada, de substrato materialmente econômico onde os indivíduos dinamizam sua ação e expandem seu trabalho (BONAVIDES, 2012, p. 63).

Desse modo, Bonavides (2012) ressalta que diversos pensadores conceituaram Estado em perspectivas filosófica, sociológica ou jurídica, como Hegel, Oppenheimer e Kant. Porém, como o objetivo não é expor e analisar esses diversos conceitos, e sim ressaltar o papel do Estado no estabelecimento de políticas públicas, destacam-se os elementos constitutivos da estrutura do Estado contemporâneo:

São esses elementos de ordem formal e de ordem material. De ordem formal, há o *poder político* na Sociedade, que, segundo Duguit¹, surge do domínio dos mais fortes sobre os mais fracos. E de ordem material, o *elemento humano*, que se qualifica em graus distintos, como população, povo e nação, isto é, em termos demográficos, jurídicos e culturais, bem como o elemento *território*, compreendidos estes, conforme vimos, naquela parte da definição em que Duguit expende sua apreciação sociológica do Estado como “grupo humano fixado num determinado território” (BONAVIDES, 2012, p. 70).

Com relação às formas de Estado, conforme mesmo autor, o Brasil, por possuir um governo central, denominado União, demonstra características de um Estado unitário – apesar de ser federativo, uma vez que está dividido territorialmente em entes federativos com competências próprias –, pois a União concentra a maior parte da competência legislativa.

Nesse contexto, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2016, p. 553) conceituam governo como

o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. É preciso, porém, acrescentar que o poder de Governo, sendo habitualmente institucionalizado, sobretudo na sociedade moderna, está normalmente associado à noção de Estado. Por consequência, pela expressão “governantes” se entende o conjunto de pessoas que governam o Estado e pela de “governados” o grupo de pessoas que estão sujeitas ao poder de Governo na esfera estatal.

O poder estatal se organiza e funciona de acordo com as formas de governo. O Brasil já foi uma monarquia no século XIX e, desde 1889, tornou-se uma república presidencialista dividida em poderes executivo, legislativo e judiciário. Quanto ao regime, o país é uma democracia, na acepção aristotélica, “governo que deve atender na sociedade aos reclamos de conservação e observância dos princípios de liberdade e de igualdade” (BONAVIDES, 2012, p. 208), ou seja, as ações devem ser definidas por um conjunto de cidadãos que representam a maioria. Por ser um regime constitucional de sistema representativo, no Brasil a nação escolhe, por meio de eleições, seus representantes, que terão mandatos por períodos determinados e devem construir suas plataformas governamentais, propostas e ações baseadas nos interesses da população que os elegeram.

¹ Jurista francês nascido no fim do século XIX especializado em direito público. Escreveu livros como *Traité de Droit Constitutionnel* e *Manuel de Droit Constitutionnel*.

Desse modo, é importante diferenciar políticas de governo e de Estado. Nas políticas de governo as decisões são tomadas baseadas nas agendas políticas de um grupo específico eleito num dado momento, e o percurso para a tomada de decisão é um pouco mais curto, pois envolve menos instâncias que a política de Estado. Já na política de Estado, a tomada de decisão passa por discussões com esferas diversas, envolvendo estudos técnicos, análises de impacto e mapeamentos desde a concepção até os resultados que se darão a partir daquela política adotada. O trabalho burocrático para sua aprovação é maior, pois geralmente envolve mudanças de normas concernentes a setores amplos da sociedade, como é o caso do PNE (ALMEIDA, 2016). O MEC, à época, se mobilizou de forma articulada com os demais entes federados e instâncias representativas do setor educacional, incluiu também a sociedade civil para direcionar o seu trabalho em torno do plano, e para cada meta envolveu secretarias e autarquias na definição das ações, dos responsáveis e dos recursos (BRASIL. MEC, [s. d.]). Nesse viés, os estudos sobre políticas públicas devem ser parte indispensável da construção do conhecimento de gestores e representantes eleitos, pois têm o objetivo de fornecer “subsídios para a melhoria dos processos decisórios e estruturação de políticas públicas tecnicamente consistentes, socialmente sensíveis e politicamente viáveis” (SECCHI, 2019, p. 16).

A área de políticas públicas vem produzindo informações que são utilizadas por políticos, pesquisadores e administradores nos mais diferentes setores. De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2019), independentemente da área de intervenção, as políticas públicas possuem traços semelhantes e podem ser analisadas de acordo com categorias, pois onde existe um problema público a área de políticas públicas fornece subsídio para a sua análise e consequente tomada de decisão.

Celina Souza (2007) declara que, sobretudo nas últimas décadas, aumentou a importância desse campo de conhecimento tanto no meio acadêmico quanto em trabalhos técnicos, principalmente em países em desenvolvimento como o Brasil, visto que as políticas restritivas de gastos adotadas pelo país fizeram com que as tomadas de decisão tivessem que ser cada vez mais baseadas no conhecimento empírico sobre ações que impactariam a sociedade nos diversos âmbitos.

A autora destaca quatro principais fundadores do campo de políticas públicas. O primeiro seria Harold Laswell, que na década de 1930 aliou o conhecimento acadêmico com a produção empírica do governo ao apresentar a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas). Além de Laswell, Hebert Simon, economista

americano, é outra referência, e trouxe a ideia de “racionalidade limitada dos decisores públicos” (SOUZA, 2007, p. 67), na qual defende que diferentes adversidades serão responsáveis por limitar a racionalidade das decisões públicas. Já Charles Edward Lindblom, cientista político, questionou as teorias de Laswell e Simon e propôs a inserção de diferentes variáveis à formulação de políticas públicas, como o papel de distintos grupos de interesse no poder. Por fim, David Easton contribuiu com a proposição da noção de política pública como um sistema que funciona a partir da relação entre formulação, resultados e ambiente.

Existem diferentes definições a respeito do conceito de política pública e não somente uma única ou melhor, mas uma busca por definições que abarquem a sua complexidade. Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 2) a definem como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”. Contudo, os autores destacam que existem “nós conceituais”, os quais fazem com que as definições divirjam entre estudiosos da área. Em uma abordagem estatista, política pública somente se dá quando provém do Estado, ou seja, nesta abordagem não se admite que atores não estatais, como organizações privadas e organismos multilaterais, tenham o poder de decidir sobre o processo da política pública, mas que no máximo o influenciem, assim corrobora Thomas Dye (1972, p. 1, tradução nossa) quando afirma que política pública é “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Já a abordagem multicêntrica considera esses outros atores protagonistas e a política como pública a partir do momento em que o problema a ser enfrentado é também público, com é o caso de Kooiman e Rhodes (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Segundo Souza (2007, p. 68), a definição mais conhecida é a de Laswell, “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, por quê e que diferença faz”; e a mais clássica é a de Lowi, o qual sublinha que política pública é “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” (LOWI *apud* SOUZA, 2007, p. 68).

Desse modo, um conceito também fundamental é o de problema público. Secchi (2019, p. 5) sublinha que

problema público é um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores. [...] A finalidade de uma política pública é o enfrentamento, diminuição e até mesmo a resolução do problema público. [...] Problema público é o ponto de partida da análise.

Ou seja, quando se tem uma dada situação muito distante da ideal para uma questão pública, aí se encontra o problema e identifica-lo é o primeiro passo para que alguma ação possa ser analisada, formulada e implementada, “do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental” (CAPELLA, 2007, p. 113). Por fim, é importante frisar que a elaboração de problemas envolve interpretação, portanto, não está isenta das construções sociais dos envolvidos na sua definição.

3.1.1.2 *Agenda pública, instituições e atores*

Além das definições de políticas públicas, é necessário conhecer o processo de formação de agenda de políticas governamentais, ou seja, o modo como será definida a importância de uma questão para integrar a agenda de formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2007). Para tanto, Ana Cláudia Capella (2007) aborda dois modelos como importantes ferramentas para explicar de que maneira a agenda pública é desenvolvida – o de Múltiplos Fluxos e o de Equilíbrio Pontuado. No primeiro, elaborado por John Kingdon e grande referência para a área, “uma questão passa a fazer parte da ‘agenda governamental’ quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas públicas” (CAPELLA, 2007 p. 111), todavia, muitas são as questões e, para que cheguem a agenda de prioridades, transitam por três fluxos relativamente independentes: problemas, soluções ou alternativas e política.

O primeiro fluxo, o de problemas, tem como objetivo compreender como uma questão se torna um problema e passa a ocupar a agenda. Assim, Capella (2007) destaca como Kingdom diferencia questão de problema, explicando que questões são conjunturas que não necessariamente levarão a uma ação, mas quando são consideradas problemas, despertam a necessidade de ação “por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais” (CAPELLA, 2007, p. 113). Os indicadores são utilizados para apontar questões mensuradas e evidenciadas por eles, como será detalhado na segunda seção deste referencial teórico, além disso, grandes eventos também podem expor questões que se tornarão problemas aos olhos de gestores, como expressivas

crises ou desastres, por exemplo. E o *feedback* tem relação direta com o monitoramento de políticas, pois por meio dele será possível conhecer os resultados da implementação de políticas e ações e servirá para exhibir problemas.

Um conjunto de alternativas e soluções compõem o segundo fluxo da teoria de Kingdom a partir do modelo conhecido como *multiple streams*, referência à seleção natural estudada pela biologia (CAPELLA, 2007). Neste modelo defende-se que há um processo competitivo de seleção de ideias, e as que são “viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas” (CAPELLA, 2007, p. 114). Logo, nesse processo de seleção, as ideias possíveis seriam difundidas e alcançariam os especialistas envolvidos dos grupos de interesse, porém isso não seria feito de maneira automática, mas a partir da sensibilização, por meios diversos, das comunidades de políticas e do público em geral. Essa disseminação produziria um “efeito multiplicador” e as ideias ganhariam assim adeptos. Trata-se da importância da difusão de pensamentos que, não necessariamente sejam consensuais, mas que sejam reconhecidos pela comunidade como mais relevantes, essa etapa do fluxo relaciona-se com a “compreensão da dimensão simbólica desse processo” (CAPELLA, 2007, p. 116).

O terceiro e último fluxo diz respeito à dimensão política, em que coalizões são construídas a partir de negociações e sofrem influência de três elementos, aos quais Kingdom define como “humor nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo. O ‘humor’ tem relação com as questões partilhadas por uma grande parte da população, já a pressão das forças políticas refere-se ao apoio ou à oposição dessas forças às questões, permitindo a avaliação dos gestores quanto ao nível de consenso em torno do problema. Mudanças no governo podem alterar drasticamente políticas e ações, principalmente quando governos com projetos de nação distintos assumem, levando a mudanças tanto na definição das prioridades quanto da própria estrutura governamental (CAPELLA, 2007). A autora indica este elemento como um dos maiores geradores de alterações na agenda governamental:

Em determinadas circunstâncias, estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – são reunidos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Nesse momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a

convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda (CAPELLA, 2007, p. 118).

Portanto, quando há a convergência dos fluxos (*coupling*), segundo a teoria de Kingdom, abre-se uma janela de oportunidade para mudança, especialmente quando ocorrem alterações no primeiro e terceiro fluxos, possibilitando mudanças previsíveis, como no caso das transições de governos, ou outras não programadas. Capella (2007) destaca que essas janelas de oportunidades de mudança não perduram por muito tempo e quando um fluxo se desarticula dos demais ela se fecha. Nesse sentido, os indivíduos dispostos a investir na mudança precisam entrar em ação, e nessa categoria se enquadram desde governantes nas diversas esferas como também empreendedores, membros da academia etc., que têm papel fundamental na percepção e atuação dessas janelas.

Já na teoria do equilíbrio pontuado, preconizada por Baumgartner e Jones, há a tentativa de fornecer meios para a compreensão e análise de políticas tanto em períodos de estabilidade quanto de súbitas mudanças. “Nesse modelo, longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuations*)” (CAPELLA, 2007, p. 135). A autora mostra como nesta teoria os indivíduos que lidam com as questões são divididos em subsistemas – agentes governamentais cuja autoridade é designada pelo governo – e macrossistema, composto pelos líderes governamentais.

Ocorre um monopólio de políticas quando um subsistema é orientado exclusivamente por um interesse, e isso acontece, segundo Capella (2007, p. 137), por uma “estrutura institucional definida, pela qual o acesso ao processo decisório é permitido (ou restringido); e uma ideia fortemente associada com a instituição e com os valores políticos da comunidade”, ou seja, a maneira como a questão será definida irá favorecê-la em detrimento de outra, e a construção da sua imagem (*policy image*) irá sustentar o monopólio da política. A construção dessa imagem precisa ser produzida “com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*)” (CAPELLA, 2007, p. 138) e será estratégica para chamar a atenção do macrossistema e fundamental para que uma questão se torne problema e para a escolha de soluções. Assim, subsistemas são mais estáveis e “propostas de mudanças são desencorajadas pelo *feedback* negativo – pouco ganho dos atores políticos em relação aos investimentos –, resultando em equilíbrio e mudança

incremental” (CAPELLA, 2007, p. 140). Quando as questões saem dos subsistemas e chegam ao macrossistema, há uma mudança no equilíbrio, se institui um momento crítico, o que sedimenta o terreno para mudanças, para o estabelecimento de novas políticas, imagens e organizações institucionais. Desse modo, ambas as teorias defendem que a escolha das questões é primordial para a composição da agenda e que para tanto a criação de uma imagem para um problema é estrategicamente o caminho para a mobilização do macrossistema em torno dele.

Após a explanação sobre as formas como se desenvolvem as agendas públicas, compreender o papel das instituições na dinâmica de construção de políticas é importante para conhecer quais os seus efeitos e como elas se comportam em um dado cenário histórico e político. Em conceito tradicional, “as instituições são sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e enraizadas que estruturam as interações sociais” (Hodgson *apud* Castro, 2004, p. 449), isto é, as instituições condicionam os planos e estratégias de gestores e tomadores de decisão.

A partir de década de 1980, o chamado neoinstitucionalismo introduziu ideias complementares sobre como as regras se constroem e se aplicam. Em estudos publicados, Peter Hall e Rosemary Taylor defendem que essa perspectiva teórica atrai atenção e também críticas, contudo

uma grande parte da confusão que cerca o neo-institucionalismo desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de “neo-institucionalismo”, apareceram de 1980 em diante. Designaremos essas três escolas de pensamento como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193).

Portanto, três variedades desse neoinstitucionalismo foram apresentadas: o institucionalismo histórico, o da escolha racional e o sociológico. No modelo da escolha racional, a concepção de instituição é vista a partir de um caráter estratégico, “de cálculo, as instituições são vistas como o resultado intencional, quase contratual, e funcional de estratégias de otimização de ganho por parte dos agentes” (THÉRET, 2003, p. 228), são as normas e convenções intrínsecas à estrutura de uma organização. Já no institucionalismo sociológico o foco se dá na concepção cultural, as ações dos atores se baseiam em suas subjetividades, suas visões de mundo construídas a partir de suas crenças e experiências. Apesar de

serem noções de instituições distintas, os teóricos do institucionalismo sociológico não negam a racionalidade, mas ressaltam que “aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma ‘ação racional’ é ele próprio um objeto socialmente constituído” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211).

O institucionalismo histórico, entretanto, alia os enfoques, “os atores calculariam com base em seus interesses, mas ao mesmo tempo possuiriam diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais” (THÉRET, 2003, p. 228). Desse modo, as instituições não seriam compreendidas somente ao modelo da ação racional, mas se combinariam à cultura dos atores de maneira a aliar cálculo e influência de interesses, como destaca Celina Souza (2007, p. 81),

as instituições moldam as definições dos decisores, mas a ação racional daqueles que decidem não se restringe apenas ao atendimento dos seus auto-interesses. A ação racional também depende das percepções subjetivas sobre alternativas, suas consequências e avaliações dos seus possíveis resultados.

Portanto, o neoinstitucionalismo trouxe a ideia de que não somente aqueles indivíduos ou grupos que estão no poder possuem força para influenciar as políticas, mas que existem regras além das formais que também limitam as instituições. Tais regras são valores e crenças, hábitos, convenções, variáveis culturais que influenciam a forma como se dão as relações sociais e, por consequência, as relações políticas (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Outro conceito muito relevante é o de atores (*stakeholders*), que são os responsáveis por estabelecer as políticas públicas. Podem ser indivíduos, organizações ou grupos que influenciem direta ou indiretamente as decisões e que se alteram de acordo com os papéis desenvolvidos em cada área. São responsáveis por criar condições, alocar recursos, interagir, ou seja, transitar pelo processo político exercendo diferentes funções (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

De acordo com cada esfera, altera-se o protagonismo dos atores, na educação, por exemplo, são diferentes dos da saúde, que diferem dos da segurança pública etc. Secchi, Coelho e Pires (2019) dividem as categorias (Figura 2) em atores governamentais, incluindo os políticos como fundamentais nesse processo, pois são representantes da coletividade, possuem autoridade e simbolicamente se apresentam como porta-vozes da sociedade. Além deles, os burocratas, definidos

como os funcionários/servidores públicos qualificados tecnicamente para sustentarem a base da pirâmide governamental, e também os designados politicamente, categoria que inclui indivíduos investidos de função de confiança ou de cargos comissionados. Juízes e promotores públicos também compõem essa classe como servidores públicos de grande importância no controle da implementação de leis. Na categoria dos não governamentais estão os grupos de interesse, como sindicatos e associações, os partidos políticos, os meios de comunicação, as organizações do terceiro setor – entidades privadas que atuam em interesses coletivos –, os destinatários das políticas públicas, que são os grupos para os quais elas foram criadas, e os *think tanks*, instituições de pesquisa que influenciam, com a produção de conhecimento e de informações, o desenho das políticas.

Figura 2 – Categorias de atores envolvidos nos processos de análise de políticas públicas



Fonte: Retirado de Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 141).

Ao explicar o modelo de Kingdom a respeito da definição de agenda, Capella (2007) frisa que existem atores com maior influência na delimitação da agenda, que

são aqueles que recebem atenção do público e das mídias em geral, e outros com maior poder de interferência na definição de alternativas, “os ‘participante invisíveis’, que formam as comunidades nas quais as ideias são geradas e postas em circulação” (CAPELLA, 2007, p. 122-123). No primeiro grupo estão o presidente da república e os indivíduos nomeados por ele para cargos governamentais nos diversos poderes, os grupos de interesse e a própria imprensa com sua capacidade de influenciar a opinião pública. No segundo encontram-se os servidores públicos, assessores, acadêmicos e pesquisadores em geral.

3.1.1.3 Modelos de formulação e análise de políticas públicas

Dando continuidade a conceitos fundamentais, existem também diferentes modelos de formulação e análise de políticas públicas, a seguir serão descritos brevemente alguns deles². A tipologia de Lowi, apresentada em seu artigo publicado em 1964 intitulado *World Politics*, é muito conhecida e define quatro segmentações para as políticas públicas, conforme Secchi, Coelho e Pires (2019) e também Souza (2007): Políticas regulatórias são aquelas que estabelecem regras, padrões de comportamento para a sociedade; políticas distributivas geram resultados mais individuais, ou seja, para alguns grupos específicos, a custos distribuídos para a coletividade; políticas redistributivas são as que atingem grande número de pessoas, pois concentram os benefícios em algumas categorias e os custos são diluídos para outras, esse tipo de política geralmente causa muitas divergências, pois envolve a contribuição de um grupo que não necessariamente usufruirá diretamente daquele benefício, a exemplo de algumas políticas públicas de ações afirmativas; por fim, as políticas constitutivas são as que ocupam-se dos procedimentos, definem as regras, moldam a dinâmica das políticas nas diferentes arenas.

Além disso, o modelo que aborda a política pública como um processo incremental, idealizado por Lindblom, Caiden e Wildavsky (SOUZA, 2007, p. 73), enfatiza como “uma dada política pública não parte do zero, e sim de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas governamentais”, ou seja, a decisão tomada por um

² Destaca-se que a conceituação dos modelos será realizada a partir da leitura de reconhecidos estudiosos no âmbito das políticas públicas, os quais traduziram e deslindaram autores clássicos, conforme referências devidamente indicadas.

governo é limitada por outras tomadas anteriormente e se tornam apenas incrementais; segundo esse modelo incremental, grandes mudanças estruturais em políticas públicas já existentes são incomuns. Preconizado por Cohen, March e Olsen em trabalho intitulado *A Garbage Can model of organizational choice*, apresentado em 1972, no modelo *garbage can*, ou “lata de lixo”, as decisões são vistas mais como uma combinação de acasos em uma relação entre muitos problemas e poucas soluções e as opções de problemas e soluções estão disponíveis em uma espécie de “lata de lixo”, em que são colocadas à medida em que vão surgindo, é como se soluções e problemas fossem descartados todos os dias devido a um certo caos existente nas organizações, e ficam ali na lata de lixo disponíveis para quando for necessário (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Na “coalizão de defesa”, outro modelo de formulação e análise de política pública, proposto por Paul Sabatier no final dos anos 1980, diferentemente do modelo *garbage can*, os atores engajados na defesa de uma política são coerentes com suas convicções, ou seja, um grupo de pessoas com ideais semelhantes se unem determinando a direção da coalização para a definição de políticas e/ou ações: “cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelo recurso de que dispõem (SOUZA, 2007, p. 75).

O ciclo de políticas públicas é um outro modelo que propõe organizar uma política pública em fases, em um ciclo com vários estágios. Secchi, Coelho e Pires (2019) atestam que Harold D. Laswell foi o proponente dessa ideia publicada no livro *The Decision Process*, em 1956, a qual foi posteriormente modificada e apurada por vários pesquisadores. Os autores resumem o modelo a sete fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Esse é um modelo destaque para esta pesquisa, dado que ela se atém à análise de uma política pública, uma das fases definidas pelo ciclo. Importante ressaltar que as fases ou contextos não são estanques e se sobrepõem ou se alternam em vários momentos.

Mainardes (2006), em um viés importante da construção de políticas públicas, trata dos contextos de criação das políticas, dividindo-os em cinco, assim como definiram os teóricos Stephen Ball e Richard Bowe. Esta é uma abordagem que permite “a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos”

(MAINARDES, 2006, p. 48). O autor afirma que descrever esses contextos é fundamental para a análise de programas e políticas educacionais, pois apresenta uma possibilidade de análise das políticas desde a sua formulação até a sua implementação e efeitos.

O contexto da influência, lugar de construção dos discursos políticos, tal qual destaca Mainardes (2006), é a fase em que os grupos de interesse debatem e definem conceitos a respeito das finalidades da educação. Nesse sentido, o processo de formulação de políticas nacionais sofre grande influência da ideologia do campo de poder majoritário, que toma as decisões, assim como do contexto mundial em que se está inserido no momento.

Já o contexto da produção de texto, diretamente ligado ao anterior, refere-se à linguagem utilizada para registrar as políticas públicas num dado tempo-espço. Os textos políticos, assim como qualquer forma textual, representam o interesse daqueles que o desenvolveram, pois são impregnados pela construção sócio-política de quem os elabora, portanto, carregam limitações e possibilidades de interpretações distintas. Nesse sentido, o contexto da prática é a etapa em que a política é interpretada, produzindo efeitos e consequências que representam, muitas vezes, mudanças. Mainardes defende que neste contexto os profissionais da educação “exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais” (MAINARDES, 2006, p. 53). Destarte, nos contextos de influência e de produção de texto, a participação social e popular é bastante relevante.

Para Moacyr Gadoti (2014), a melhoria da qualidade da educação, assim como das políticas relacionadas a ela, está diretamente ligada à criação de espaços coletivos de deliberação. O autor defende que a participação social, a qual difere da participação popular por acontecer “nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas etc.” (GADOTTI, 2014, p. 2), vem sendo fortalecida, desde que foi reconhecida pela Constituição Federal, tanto na formulação e implementação quanto no monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Porém, a participação popular, a qual refere-se às “formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc.” (GADOTTI, 2014, p. 2), tem sido mais lentamente implementada. Existe o reconhecimento de que a participação popular e a gestão

democrática em escolas, por exemplo, é essencial, por outro lado, na prática, as condições de sua implementação não ocorrem de maneira tão bem sucedida, e Gadotti (2014) defende que participar exige que se proporcione condições concretas para essa participação e que para tanto é necessário formar a sociedade civil para que essa atuação seja cada vez mais qualificada.

Prosseguindo com as etapas do ciclo, o contexto dos resultados (efeitos) diz respeito à ideia de que as políticas produzem efeitos amplos e não somente resultados, e esses efeitos, para serem estimados com maior precisão, devem levar em conta as dimensões gerais e específicas de suas implicações. Os efeitos devem ser observados em lugares específicos ou no sistema como um todo e também devem medir o impacto das mudanças nos parâmetros de equidade social. “A análise do contexto dos resultados/efeitos pode envolver a análise de dados estatísticos, dados de avaliação do desempenho de alunos e outros dados; a aplicação de testes; entrevistas” (MAINARDES, 2006, p. 60). Uma análise mais detida deste contexto tem relação direta com esta pesquisa, pois as publicações que monitoram e debatem as metas do PNE buscam compreender os resultados, os efeitos que a política está ou não tendo para a melhoria da educação e possível cumprimento das metas.

A avaliação da política nesse contexto dos resultados é o momento em que é avaliado o desempenho da política com o objetivo de verificar o possível nível de redução do problema. Faria (2005) descreve de que modo o processo de avaliação de políticas ganhou importância em países do Ocidente como forma de conhecer os resultados das ações implementadas, de aprimorar políticas e de responsabilização (*accountability*). Durante a década de 1960 nos Estados Unidos, o aumento do gasto público, a carência de informações sobre os efeitos das políticas governamentais e a procura por maior controle fez com que se estabelecesse um modelo de avaliação *top-down*, o qual tinha como um de seus objetivos legitimar as políticas adotadas (FARIA, 2005). Tal concepção de avaliação teria se estendido até a década de 1980 e influenciado o papel da avaliação na América Latina. Já nos anos 1980 e 1990, o autor sublinha que a avaliação foi central na reforma do setor público no Brasil, fazendo com que ela transitasse da atribuição de fornecer informações, durante as décadas de 1960 e 1970, para a de realocação de recursos.

Desse modo, Faria (2005) demonstra que na agenda da reforma gerencialista dois aspectos a respeito da relevância da avaliação sobressaíram, o primeiro foi “a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria

da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos” (FARIA, 2005, p. 99) e também de maior transparência e responsabilização. Outro aspecto refere-se aos resultados de avaliações poderem ser utilizados para a “reavaliação da pertinência das organizações governamentais” (FARIA, 2005, p. 100), justificando-se assim a redução das atribuições do Estado, por exemplo, uma das concepções defendidas pela reforma. Portanto, a visibilidade adquirida pela avaliação no processo de análise de políticas no Brasil está intimamente ligada à reforma gerencialista transcorrida no país.

Segundo Faria (2005), além do emprego instrumental da pesquisa avaliativa – realizado quando não há muitas controvérsias em relação à política e seus desdobramentos, por exemplo – é preciso levar em conta que ela pode gerar repercussões políticas e possuir diferentes usos, os quais o autor categoriza em outros três. O uso *conceitual* se dá quando os técnicos envolvidos no desenvolvimento da política podem mudar a maneira como “compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam” (FARIA, 2005, p. 103). Como *instrumento de persuasão*, a avaliação pode servir para endossar perspectivas já existentes dos tomadores de decisão tanto para mudanças quanto para a continuidade de ações. E enquanto *esclarecimento*, os resultados de avaliações podem transformar convicções e influenciar as agendas governamentais.

Destaca-se que o produto final da avaliação (relatório) é apenas um de seus elementos, pois existe ainda: o uso das generalizações provenientes dos resultados das avaliações, em que conceitos gerais decorrentes desses resultados podem ser aplicados a políticas semelhantes; o uso como foco de estudo, onde os aspectos avaliados passam a se destacar mais do que outros não avaliados entre os interessados pela política; e há também a utilização como justificativa da inação, uma vez que estaria explicada uma possível falta de decisão por a avaliação ainda estar em curso (FARIA, 2005). A própria delimitação da pesquisa é um dos principais elementos que pode ter implicações, devido a

possibilidade de que as categorias de análise utilizadas pelos avaliadores, a metodologia de avaliação e a forma de se analisar os dados tenham influência não apenas sobre a gestão da política ou do programa em questão, ao fomentar, por exemplo, disputas entre distintos níveis de implementação, mas também sobre outras áreas e esferas de governo (FARIA, 2005, p. 104).

Para que se realize a avaliação, são necessários parâmetros que serão operacionalizados a partir de indicadores, os quais medirão o nível de alcance da política. Secchi, Coelho e Pires (2019) apontam como esses critérios a economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia, efetividade, igualdade e equidade e, para os indicadores, a validade, confiabilidade, simplicidade acessibilidade e estabilidade. Conceitos, características e usos dos indicadores serão abordados na seção 2 deste referencial.

Por último, o contexto da estratégia política, que envolve o desenvolvimento de ações sociais e políticas necessárias para lidar com efeitos de desigualdade criados ou reproduzidos pela política implementada. Dessa maneira, o ciclo se inicia novamente e o contexto da influência se apresenta para a definição de novos parâmetros (MAINARDES, 2006). No entanto, em entrevista realizada por Jefferson Mainardes e Maria Marcondes em 2009 (BALL, 2009), Ball declara ter repensado essa divisão, e que os contextos dos resultados e das estratégias políticas poderiam ser incluídos nos contextos da prática e da influência, respectivamente, pois resultados seriam, em grande medida, extensões das práticas, e o contexto da ação política poderia ser inserido no da influência, pois “o pensar sobre as políticas e o discurso das políticas podem ser mudados pela ação política. Assim, eles podem ser subsumidos e integrados ao contexto de influência” (BALL, 2009, p. 306). Além disso, ressalta-se novamente que esses contextos não acontecem em fases fechadas, em muitos momentos mais de uma etapa acontece simultaneamente, como sublinha Ball:

Os contextos podem ser pensados de outra maneira e podem ser “aninhados” uns dentro dos outros. Assim, dentro do contexto de prática, você poderia ter um contexto de influência e um contexto de produção de texto, de tal forma que o contexto de influência dentro do contexto da prática estaria em relação à versão privilegiada das políticas ou da versão privilegiada da atuação (BALL, 2009, p. 306).

Tendo como base as reflexões apresentadas, entende-se que o estudo das políticas públicas é um caminho importante para os gestores que buscam conhecimento para ser aplicado à resolução de problemas concretos. A compreensão sedimentada em bases teóricas sólidas tem a potencialidade de aumentar a chance de uma boa formulação e implementação de políticas e, para tanto, é necessário que as informações que subsidiam essa formulação e implementação sejam baseadas em dados confiáveis, como será visto na seção seguinte.

3.1.2 O uso de informações e indicadores na formulação e avaliação de políticas públicas

A partir de meados dos anos 1980 observou-se o início de grandes mudanças na organização do Estado brasileiro. De acordo com Costa e Castanhar (2003), com a crise da dívida externa no Brasil e uma conjuntura econômica desfavorável – que foi se consolidando ao longo da década de 1990, devido a um processo de desestatização e de reformas do Estado –, entre outros fatores, fez-se crescente a necessidade de políticas sociais compensatórias. Além disso, a crise fiscal crescente fez com o país se visse com recursos escassos:

O que se coloca, então, é a necessidade crucial e urgente de se obter maior eficiência e maior impacto nos investimentos governamentais em programas sociais. A avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 971).

Consequentemente, a administração pública veio passando por mudanças com o aprimoramento de sistemas de planejamento e controle de gastos em busca dessa gestão mais eficaz. A demanda por indicadores que provessem informações objetivas para a formulação de políticas e de ações que contribuíssem para tanto tornou-se cada vez maior, além disso, segundo Jannuzzi (2005), sociedade civil, mídia e sindicatos passaram a acompanhar e a ter mais voz ativa na fiscalização dos gastos públicos, o que fez com que as informações disponibilizadas precisassem ser cada vez mais acessíveis. Somado a isso, o crescente acesso a tecnologias que permitem a exposição de informações cada vez mais robustas e estruturadas fez com que a busca pelo uso de indicadores para a formulação e avaliação de políticas públicas aumentasse significativamente. Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009, p. 24) conceituam, no campo das políticas públicas, indicador como

uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Ou seja, os indicadores sociais tentam traduzir em termos palpáveis, tangíveis, diferentes dimensões da realidade social. Jannuzzi (2005, p. 138) define indicadores sociais como “medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático”.

Os indicadores sociais têm como função servir de subsídio, justificativa e fonte de informação para a tomada de decisão. E, mesmo dentro de seus limites, possuem grande potencialidade para agentes e instituições envolvidos na elaboração das agendas de políticas públicas estabelecerem suas prioridades.

Se bem empregados, os indicadores sociais podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais. Na negociação das prioridades sociais, esses indicadores podem contribuir no dimensionamento das carências a atender nas diversas áreas de intervenção (JANNUZZI, 2002, p. 53).

Desse modo, diferentes atores têm investido recursos humanos e financeiros, além de tempo, para o desenvolvimento de sistemas de informações. São criadas e utilizadas tecnologias de recolhimento de dados que devem ser empregados por gestores levando-se em consideração o aprofundamento analítico necessário que deverá ser feito a partir deles. Assim, tais sistemas de indicadores sociais servirão para subsidiar o planejamento e a formulação de políticas nas diversas esferas do governo.

Nas últimas décadas, o desenvolvimento social tem sido medido por meio de indicadores compostos, também denominados índices, amplamente utilizados pelos gestores públicos como subsídios para a formulação e a avaliação de políticas públicas, e como forma de estreitar a comunicação de suas ações à sociedade, especialmente num contexto em que é crescente a descentralização das ações governamentais e a importância do nível local no planejamento estratégico e na implementação dessas políticas (PEREIRA; PINTO, 2012, p. 363).

A demanda de interesse programático é o ponto de partida para a construção de um sistema de indicadores sociais (JANNUZZI, 2005), pois quando essa demanda é definida poderão também ser definidas as ações e os componentes vinculados a ela. Para isso, Jannuzzi (2005) defende que os indicadores devem ser construídos segundo um conjunto de propriedades, as quais indicou divididas em 12, e o seu uso deveria ser determinado conforme o grau de adesão a essas propriedades.

A primeira diz respeito à pertinência para a agenda político-social. É uma propriedade fundamental para um indicador, pois trata de sua relevância para a sociedade. É necessário que um indicador meça questões importantes vinculadas a problemas públicos de expressão. Ser válido é também primordial, ou seja, ter a propriedade de ser uma medida tão próxima quanto possível do conceito a ser representado, sob pena de inviabilizar seu uso.

Limitações na validade de vários indicadores sociais parecem estar na raiz de alguns achados incongruentes na pesquisa social quantitativa. Trabalhos desta natureza são pródigos em apontar, por exemplo, que não há associação entre desemprego e pobreza, violência e condições de vida, sem questionar se, na realidade, a falta de significância estatística na correlação (linear, vale lembrar) entre os indicadores empregados deriva de falta de validade da medida em representar as dimensões sociais referidas (JANNUZZI, 2002, p. 57).

A confiabilidade da medida é importante, pois os indicadores podem estar sujeitos a erros desde o processo de coleta de dados até à seleção das amostras, o que impossibilitaria seu uso; portanto, eles devem possuir “a confiabilidade de fornecer os mesmos resultados quando calculados em circunstâncias similares” (PEREIRA; PINTO, 2012, p. 365). Uma boa cobertura territorial e/ou populacional é interessante sempre que possível, como é o caso dos censos realizados pelo IBGE e também pelo Inep. Contudo, um indicador pode ter uma cobertura territorial e/ou populacional limitada e ser útil, o que irá definir esse recorte e fazer com que a cobertura seja adequada é o alvo que se deseja alcançar. Jannuzzi (2002) fala de como pesquisas censitárias do IBGE, por exemplo, são importantes, principalmente em nível estadual, mas como para os municípios seria vital elaborar indicadores e pesquisas mais específicos para a realidade municipal, que muitas vezes não possui um sistema de informações que represente mais fielmente a sua realidade.

É relevante que o indicador tenha medidas sensíveis e também específicas quando for utilizado para a formulação e avaliação de políticas públicas. A sensibilidade diz respeito à capacidade de um indicador de refletir mudanças em relação às ações previstas, e a especificidade à capacidade de refletir essas mudanças em fenômenos específicos. Por exemplo,

Taxa de evasão ou frequência escolar [...] são medidas sensíveis e com certa especificidade para monitoramento de programas de transferência de renda, na medida em que se espera verificar, em curto prazo, nas comunidades atendidas por tais programas, maior

engajamento das crianças na escola, como resultado direto de controles compulsórios previstos ou mesmo como consequência indireta da mudança de comportamento ou da necessidade familiar (JANNUZZI, 2005, p. 141).

Um indicador deve ser claro, transparente; a transparência na metodologia de criação de um indicador é crucial. Para ser legítimo, é preciso que os procedimentos de construção do indicador sejam o mais objetivo e justificáveis possível. Para garantir essa transparência, outra propriedade importante é a comunicabilidade, pois é indispensável que as decisões tomadas com base em informações técnicas sejam compreendidas pela sociedade civil, uma vez que “o emprego de indicadores muito complexos pode ser visto como abuso tecnocrático dos formuladores de programas” (JANNUZZI, 2005, p. 141). Nesse sentido, a publicação científica possui uma função fundamental, como poderá ser visto na próxima seção do referencial teórico.

É necessário que haja certa regularidade no levantamento de dados para que possam acompanhar as mudanças que ocorrem na sociedade e para auxiliar a avaliação de políticas a fim de corrigir as falhas identificadas. Entretanto, essa não é uma propriedade fácil de ser alcançada no Brasil, por exemplo, dado o tamanho de seu território e de sua população e também pela distribuição de recursos, muitas vezes, ser assimétrica, o que dificulta a produção e a manutenção periódica de alguns dados (JANNUZZI, 2005). Além da periodicidade, a factibilidade de um indicador é uma propriedade significativa, visto que para que ele seja bem construído é fundamental que possua factibilidade técnica, ou seja, ele deve permitir uma medida possível dentro de recursos técnicos e financeiros exequíveis.

Conforme Jannuzzi (2002, p. 57), um indicador social deve “ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos”, isto é, deve se referir a grupos de interesse distintos; quanto mais for possível desagrega-lo por categorias, mais informações específicas será possível obter, propiciando assim o estabelecimento de políticas públicas apropriadas para cada tipo de problema. Por fim, a comparabilidade é uma propriedade bastante relevante. Quando as informações podem ser comparadas dentro de uma série histórica, isso faz com que seja possível perceber mais claramente equívocos nas políticas e também na construção do próprio indicador; Jannuzzi (2005, p. 142) aponta como ideal “que as cifras passadas sejam compatíveis do ponto de vista conceitual e com confiabilidade similar à das medidas mais recentes, o que nem sempre é possível”.

É muito laborioso conseguir agregar todas essas propriedades em um único indicador, ademais, para o seu uso na formulação e avaliação de políticas públicas, além de possuir as propriedades descritas tanto quanto possível, um indicador deve também se orientar por tipos (JANUZZI, 2005; 2002). Existem diferentes formas de tipificar os indicadores, de separá-los, por área é um deles. Por exemplo, indicadores educacionais – que se referem a evasão escolar, taxa de analfabetismo, taxa de abandono etc. –, indicadores de infraestrutura urbana, de saúde, de renda, entre vários outros.

Outra maneira de classificá-los é a divisão entre indicadores objetivos – relacionam-se a eventos concretos, como o percentual de escolas com acesso a internet ou taxa de desemprego em determinada faixa etária – e subjetivos, que se referem a “medidas construídas a partir da avaliação de indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade” (JANNUZZI, 2005, p. 143). Enquanto o primeiro diz respeito a índices concretos, o segundo se produz por meio da avaliação de diferentes pessoas e de suas relações com as políticas públicas, portanto a pesquisa de opinião é fundamental para indicadores desse tipo.

A diferenciação dos indicadores quanto a sua natureza também é bastante conhecida. Paulo Jannuzzi, em seu texto de 2002, aborda o conceito de indicador-insumo quando este se refere a recursos, e indicador-produto quando à realidade empírica. Os indicadores-insumo tratam da alocação de recursos, da disponibilidade de recursos financeiros e humanos que afetam as políticas sociais; já os indicadores-produto, ou indicadores-resultado, possibilitam medir a abrangência das políticas e se estão alcançando seus objetivos, são aqueles

referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos, como a esperança de vida ao nascer, proporção de crianças fora da escola ou nível de pobreza. São medidas representativas das condições de vida, saúde, nível de renda da população, indicativas da presença, ausência, avanços ou retrocessos das políticas sociais formuladas. Enquanto os indicadores-insumo quantificam os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais, os indicadores-produto retratam os resultados efetivos dessas políticas (JANNUZZI, 2002, p. 60).

Além desses, o autor também classifica os indicadores em processo e impacto. O indicador-processo interpreta em “medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para a obtenção de melhorias efetivas de bem-estar” (JANNUZZI, 2005, p. 144), isto é, um

tipo de indicador que irá fornecer informações em uma etapa intermediária da política pública. Em texto de 2005, Jannuzzi acrescenta a concepção de indicador-impacto, o qual se difere do produto por dizer respeito aos efeitos que um programa ou política irão produzir em sua implantação além do alcance de seus objetivos.

Em muitos momentos essa divisão pode não acontecer de maneira tão definida e os indicadores possuírem características híbridas. Ainda no raciocínio de classificação dos indicadores, outra forma de fazê-lo é dividindo-os em analíticos (simples) e sintéticos (complexo). Pereira e Pinto (2012) falam da divisão de indicadores quanto ao seu grau de complexidade e explicam os analíticos como medidas mais simples, que tratam de um aspecto da realidade social, como a taxa de mortalidade infantil, por exemplo; já os sintéticos são os que agrupam alguns indicadores simples para compor um indicador complexo que expresse diferentes dimensões dessa realidade, como é o caso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Esses indicadores sintéticos são instrumentos bastante utilizados na avaliação da gestão pública, permitindo a realização de comparações globais da situação do município e do desempenho da gestão. Em geral, são estabelecidos “pesos” diferenciados para os indicadores que compõem o índice, em função da importância deles na determinação do resultado final. Esses índices podem ter maior aplicação à medida que oferecem ao gestor uma medida-síntese (PEREIRA; PINTO, 2012, p. 367).

Há uma demanda muito grande pelo desenvolvimento de indicadores sintéticos, como declara Jannuzzi (2002, p. 64), uma vez que seu uso é justificado por uma “suposta simplicidade e capacidade de síntese dos mesmos em situações em que se precisa de uma avaliação geral do bem-estar, condições de vida ou nível socioeconômico de diversos grupos sociais”. O autor salienta que esse tipo de indicador é muito utilizado para ranqueamento e priorização de destinação de verbas e outros recursos públicos, pois costumam ser bem aceitos por gestores e sociedade em geral – já que muitas vezes são encomendados pelos próprios gestores públicos – e também por seu formato sintético ser reconhecido pela mídia. Contudo, ele previne sobre o grau de arbitrariedade das medidas que são priorizadas em sua composição e para a separação entre o conceito norteador e a medida adotada. Neto, Jannuzzi e Silva (2008, p. 5) debatem diversos pontos controversos da produção e utilização de indicadores sintéticos, “apontando inconsistências metodológicas e mostrando

situações em que a medida, usada como critério de elegibilidade, acabaria levando a resultados pouco apropriados na seleção de públicos-alvo, dependendo do programa social em questão”, mas também sublinham a legitimidade que esses indicadores alcançaram em diversos níveis, tanto sócio-políticos quanto técnico-científicos.

Um exemplo de indicador sintético muito utilizado é o Ideb. Alves e Soares (2013) explicam que o Ideb é calculado a cada dois anos combinando dados do rendimento escolar com dados do desempenho de alunos nas avaliações do Saeb, todos produzidos pelo Inep, e esse é o meio de o governo mostrar à sociedade um índice que prioriza uma trajetória escolar sem reprovações. Entretanto, os autores fazem uma avaliação de como seu resultado é afetado por uma série de questões que não podem ser deixadas de lado quando de sua análise e alertam para que a disseminação intensiva desse índice não o reduza a um simples *ranking* entre sistemas de ensino e também escolas. Assim, Alves e Soares (2013, p. 190) destacam que “o uso unidimensional do Ideb, ou seja, a divulgação de seu valor bruto sem a consideração das condições contextuais das escolas, é o que prevalece no uso público do indicador”. Os autores, a partir de estudo realizado sobre os dados do Ideb, evidenciam sua influência e validade para a educação, destacando inclusive o índice como medida importante na composição das metas do atual PNE, porém finalizam esclarecendo sobre os limites de seu uso:

Procurou-se demonstrar, a partir dos dados empíricos, que as escolas devem ser vistas pelo aprendizado de seus alunos – a expressão da efetivação de sua função social –, mas também pelas condições contextuais para obtenção desses resultados. Um sistema educacional só pode ser dito de qualidade se suas desigualdades são também consideradas na análise de seu desempenho (ALVES; SOARES, 2013, p. 190).

O uso de indicadores não deve ficar limitado a um único dado numérico final, uma vez que é fundamental atentar para o aspecto de que esse resultado não dará conta de retratar toda a realidade da educação, pois, apesar de representar um recorte importante, avalia apenas alguns aspectos. Um grande desafio é moldar indicadores consistentes que consigam, muito além do efeito perverso do ranqueamento, cada vez mais indicar a pesquisadores resultados mais significativos do que os números, isto é, as causas e os efeitos de políticas adotadas a fim de que, a partir de uma análise profunda dessas informações, possam ser estabelecidas políticas que consigam de fato diminuir as desigualdades e aumentar a equidade na educação.

É importante, para o escopo desta pesquisa, compreender o uso de indicadores no ciclo de políticas públicas. Jannuzzi (2005) orienta quais propriedades e naturezas são fundamentais para indicadores a serem utilizados em cada etapa. Segundo o autor, confiabilidade, validade e desagregabilidade são vitais para a definição do problema, pois são qualidades que propiciarão ao indicador prover informações mais amplas sobre a realidade social em questão e posterior avaliação, a exemplo dos censos demográficos e das pesquisas amostrais. Na etapa da formulação de ações, Januzzi (2005) assinala que os indicadores devem ser escolhidos segundo a definição da agenda de prioridades político-social vigente e a partir dos objetivos das políticas norteadoras adotadas. Nessa fase é comum o uso de indicadores compostos devido ao seu poder de sintetizar questões sociais complexas, mesmo diante das demandas controversas já descritas sobre o uso desse tipo de indicador.

Já na etapa de execução das ações, o que dificulta o processo de construção dos indicadores sociais é que eles devem ser sensíveis, específicos e, principalmente, periódicos, pois nesse momento deverão fornecer informações de monitoramento das políticas implementadas. Tanto Jannuzzi (2002; 2005) quanto Pereira e Pinto (2012) apontam como é complexo atender a esse requisito, sobretudo quando se considera o tamanho do território brasileiro e a periodicidade de informações produzidas por agências estatísticas, especialmente nos municípios. Na tentativa de suprir em partes essa carência de informações, em 2011 o IBGE implementou a Pnad-c em caráter experimental e, em 2012, de forma definitiva, com o objetivo de gerar informações mais periódicas sobre diferentes temas socioeconômicos fundamentais para o país; os dados gerados por essa pesquisa são amplamente utilizados no monitoramento das metas do PNE.

A Pnad-c visa acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, no curto, médio e longo prazos, da força de trabalho, e outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País. Para atender a tais objetivos, a pesquisa foi planejada para produzir indicadores trimestrais sobre a força de trabalho e indicadores anuais sobre temas suplementares permanentes (como trabalho e outras formas de trabalho, cuidados de pessoas e afazeres domésticos, tecnologia da informação e da comunicação etc.) (IBGE, 2020, s/p).

A fase de avaliação está intrinsecamente ligada à de monitoramento e têm o objetivo de fornecer informações sobre o ritmo de implementação da política (JANNUZZI, 2005). Desse modo, “o acompanhamento de programas, que engloba os processos de

implementação e avaliação, requer a estruturação de um sistema de indicadores que permita monitorar o dispêndio realizado” (PEREIRA; PINTO, 2012, p. 366) e também avaliar os efeitos das políticas sociais para a população diretamente vinculada a elas.

É possível perceber que a construção de indicadores sociais para o acompanhamento de políticas públicas envolve uma complexidade de fatores. Ademais, existe uma expectativa muito alta em que os indicadores por si só garantam melhor gestão de recursos e, por consequência, a formulação e implementação de políticas mais efetivas (JANNUZZI, 2002). Destarte, é preciso ter cautela primeiramente para que os conceitos que permeiam a operacionalização do indicador não sejam “banalizados, como se os indicadores e índices criados fossem a expressão exata, mais válida ou ideal dos conceitos indicados” (JANNUZZI, 2002, p. 56), isto é, para que não seja mais valorizada a medida ao invés do conceito. Costa e Castanhar (2003, p. 987) alertam para a função principal dos indicadores: “o objetivo básico do processo não é produzir números e sim melhorar os resultados. Deve-se ter sempre em mente que a inovação administrativa importante é praticar a administração por desempenho e não a aferição do desempenho”.

Por conseguinte, é necessário não superestimar a função dos indicadores como se eles fossem uma espécie de número infalível a partir do qual se explica a realidade social, mas é fundamental levar em consideração as influências de grupos de poder e outras condicionantes institucionais, “a implementação das políticas está sujeita ao papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-la em ação, que podem potencializar ou criar barreiras adicionais à sua efetivação” (JANNUZZI, 2002, p. 70). Logo, apesar de ser extremamente relevante, o uso de indicadores precisa estar ancorado na complexidade que é fazer o diagnóstico de um problema público e propor ações para a sua resolução ou melhoria.

Em seguida, será abordada a temática da importância das publicações científicas como meio não só de publicizar informações relevantes, mas também de selecionar conteúdos pertinentes por meio de profissionais capacitados e de dialogar com gestores e sociedade civil.

3.1.3 Publicações científicas: importância e usos

A publicação científica é parte significativa do compartilhamento de uma pesquisa, pois é por meio dela que se tornam públicos os resultados de um

determinado estudo. De acordo com Pinto, Valadão e Melo (2018), a publicação científica é uma parte extremamente relevante das atividades de pesquisa desenvolvidas pelas comunidades científicas por ser o principal meio de comunicação entre pesquisadores e sociedade. Portanto, será abordado como a produção do conhecimento é utilizada na construção de ações que tenham como objetivo a resolução de problemas públicos e quais as potencialidades dos diferentes formatos e procedimentos de publicações na disseminação de informações.

3.1.3.1 A utilização do conhecimento científico na formulação de políticas públicas

Cumprindo papéis diversos no registro, produção e disseminação do conhecimento, nesta pesquisa o foco das publicações científicas se dá em seu uso na formulação de políticas. É necessário ressaltar, corroborando Carneiro e Rosa (2018), que a divulgação do conhecimento pode ser uma estratégia política que, se bem utilizada, contribuirá para embasar tecnicamente os processos de tomada de decisão. Além disso, as autoras salientam que o uso de estudos publicados com a chancela de órgãos de pesquisa torna-se cada vez mais importante no debate político acerca de temas que interessam diretamente a sociedade.

Desse modo, considerando a discussão existente entre pesquisadores de políticas educacionais a respeito da relação entre o conhecimento científico produzido e aquele empregado na formulação de políticas públicas para a educação, é possível remontar ao início do século XX e “à necessidade de tratamento racional dos problemas sociais” (FERREIRA, 2009, p. 124). Essa concepção ganhou ainda mais força nos anos 1950 quando, a partir do desenvolvimento da ideia de *policy sciences*, por Harold Lasswell, Daniel Lerner e seus apoiadores, defendeu-se a pesquisa empírica voltada para a formulação de políticas públicas. Durante as décadas de 1950 e 1960, esse pensamento repercutiu na Europa Ocidental e nos Estados Unidos e, por consequência, no estímulo às pesquisas em educação no Brasil, assumindo modelos diferentes de acordo com a realidade de cada local (FERREIRA, 2009).

Márcia Ferreira (2009) destaca a participação do Inep como precursor desse movimento no país:

várias iniciativas promovidas pelo Ministério da Educação, através do INEP (denominado, à época, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), durante o segundo governo Getúlio Vargas e no

governo Juscelino Kubitschek, são apontadas pela literatura educacional brasileira como manifestações do estabelecimento de uma relação mais próxima entre a elaboração e o uso do conhecimento científico, cujo objetivo era estimular a realização de pesquisas que fornecessem subsídios à formulação de novas políticas educacionais para o país (FERREIRA, 2009, p. 125).

A autora aponta a criação do CBPE e dos cinco centros regionais de pesquisa como estratégia elaborada por Anísio Teixeira e a equipe do Inep para fomentar a pesquisa em educação, como citado no segundo capítulo desta dissertação. As pesquisas produzidas pelo CBPE entre as décadas de 1950 e 1980 demonstram como o foco da discussão educacional foi sendo alterado, partindo da concepção de que a pesquisa em educação forneceria subsídios para influenciar a produção de políticas públicas para a de que as desigualdades educacionais estariam intimamente ligadas às desigualdades sociais e que somente a partir da mudança dessa realidade seria possível pensar em transformações para a educação; “a escolarização deixava de ser vista como canal de ascensão social para ser interpretada como instrumento de manutenção de uma estrutura social injusta e desigual” (FERREIRA, 2009, p. 126).

Nesse cenário, durante as décadas de 1970 e 1980, começam a emergir conceitos intrinsecamente ligados ao que na década de 1990 será conhecido como “educação baseada em evidências”, no contexto de políticas públicas. Ball (1995) fala sobre essa mudança, especialmente ao final dos anos 1980, quando teóricos do gerencialismo e pesquisadores sobre eficácia escolar ganham espaço e a pesquisa em educação muda seu foco: “problemas relacionados ao desenho do sistema, análise de provisão e justiça social foram substituídos por estudos de implementação focados em questões como 'qualidade', 'avaliação', 'liderança' e 'responsabilização” (BALL, 1995, p. 258, tradução nossa).

Assim, “a linguagem da eficácia escolar transfigurou-se na crença de que seria possível identificar características próprias às escolas mais eficazes para, então, aplicá-las em larga escala através de novas políticas públicas para a educação” (FERREIRA, 2009, p. 127), fazendo com que pesquisadores tivessem como alvo criar indicadores objetivos para medir essa eficácia e, dessa maneira, justificar os investimentos em educação para a sociedade. A educação baseada em evidências surge então como forma de validar a noção de políticas elaboradas a partir de evidências empíricas, porém de maneira distinta daquela preconizada na década de 1950, uma vez que naquela concepção predominava o pensamento da eficácia

escolar a partir do funcionamento do sistema como um todo, já nesta proposta a eficácia estaria ligada a processos internos e variaria de escola para escola (BROOKE; SOARES, 2008).

A defesa do uso de evidências para a formulação de políticas, mais fortemente a partir dos anos 1990, propiciou aos tomadores de decisão um meio de legitimar suas escolhas, como afirma Gough (2007, p. 58), “a importância da pesquisa para a formulação de políticas tem se tornado cada vez mais manifesta, sendo o conhecimento visto como algo que atribui um perfil mais elevado ao governo”. O Inep ocupa um papel importante nesse movimento, uma vez que a criação do Saeb e a divulgação sistemática dos seus resultados pelo Instituto forneceu material para que pesquisadores da área educacional pudessem utilizar dados amplamente produzidos sobre a educação básica para embasar análises e propostas (BROOKE; SOARES, 2008). Ferreira (2009) sublinha os fatores relacionados ao êxito desse movimento:

Três fatores são apontados como fundamentais para o desenvolvimento das pesquisas recentes sobre o efeito das escolas e os fatores associados à eficácia escolar: a disponibilidade de dados obtidos no âmbito dos levantamentos em larga escala para avaliação do sistema de ensino nacional; o incentivo oficial para a realização de pesquisas através das agências de fomento à pesquisa; e a constituição da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave), em 2005 (FERREIRA, 2009, p. 128).

Entretanto, apesar de haver a defesa da educação baseada em evidências como forma de tornar a tomada de decisão pelos governos mais imparcial, na prática existem questões que limitam esse propósito. Segundo Carneiro e Rosa (2018, p. 335), “a ciência não está imune às disputas políticas”, por exemplo. Além disso, é preciso levar em consideração a não neutralidade dos cientistas; da mesma forma como a política, a ciência não é moldada a partir de uma visão imparcial da sociedade, mas é também influenciada pela própria construção da subjetividade do pesquisador, ou seja, a ciência

constitui e é constituída por determinadas formas de ordenamento da realidade ancoradas em uma determinada cultura. O conhecimento em geral e o conhecimento científico em particular, em suas diversas materializações são ao mesmo tempo produtos do trabalho social e elementos constitutivos da vida em sociedade (CARNEIRO; DELATIN; SANDRONI, 2015, p. 7).

Carneiro, Delatin e Sandroni (2015) defendem que no Brasil, de modo geral, não há muitos protocolos oficiais de uso de pesquisas científicas no desenvolvimento de políticas, mas isso não significa que essas informações não sejam empregadas, porém a preocupação em sistematizar esse processo difere do que é feito em países com estruturas mais consolidadas nesse aspecto, como Inglaterra, Canadá e África do Sul, por exemplo. Os autores destacam que é mais comum a mobilização de especialistas na etapa de avaliação, com o intuito de aprimorar a política, do que na de formulação.

Carneiro e Rosa (2018) enfatizam também que a fundamentação de políticas em bases científicas não garante que elas sejam as mais apropriadas ou as que darão mais resultados. Podem haver divergências quanto à definição do problema por parte dos pesquisadores e do governo, isto é, o que para determinados governos poderá estar no topo da agenda destoar em relação às prioridades dos estudiosos da área, portanto

a construção dessa ponte, se viável, implica um movimento que deve partir, ao mesmo tempo, de cada um dos lados. O encontro será produto do esforço conjunto de cientistas e gestores de formularem uma questão que traduza a necessidade da política, mas que seja também passível de ser respondida pela ciência. Tarefa que exige competências específicas e investimento de tempo (CARNEIRO; ROSA, 2018, p. 335).

Somado a isso pode haver um descompasso entre os prazos de cada ator, pois enquanto fazer pesquisa científica envolve tempo para a construção de hipóteses e comprovação de evidências, a formulação de políticas muitas vezes abarca urgências tanto na definição quanto na tentativa de resolução de problemas. Outro ponto a se levar em consideração é a “dificuldade que passa pela necessidade de adequação dos resultados esperados” (CARNEIRO; DELATIN; SANDRONI, 2015, p. 11), muitas vezes não é possível responder à pergunta levantada pelos gestores no sentido solicitado por eles.

Ademais, há ainda a dificuldade de se compreender a linguagem usada por cientistas e pesquisadores: “existe entre os gestores um desconhecimento sobre como lidar com esses bancos de dados, ao que se soma a falta de tempo para se dedicar a buscas de referências científicas pertinentes” (CARNEIRO; ROSA, 2018, p. 335). É necessário um esforço nessa tradução para que as informações se tornem inteligíveis a públicos específicos a fim de que haja apropriação do conhecimento para

seu uso sistemático na formulação de políticas. Nesse sentido, as publicações científicas em seus diferentes formatos, especialmente como periódico, desempenharão essa função.

3.1.3.2 Formatos, processos e disseminação das publicações

A publicação científica, portanto, cumpre um papel importante nessa “tradução” das ciências para gestores e grande público, e o periódico científico é um dos principais meios para que isso ocorra. A publicação científica em seu formato periódico data, conforme Meadows (1999), de meados do século XVII, quando na *Royal Society* de Londres optou-se por reunir as correspondências – meio até então utilizado como fonte de disseminação de novas pesquisas – em publicação com edição periódica.

Com o advento das universidades na Europa da Idade Média e, posteriormente, das sociedades científicas no século XVII, “surgiram os fenômenos que influenciaram a consolidação de uma sociedade leitora e a institucionalização da ciência” (ROSA; BARROS, 2018, p. 1). Nas universidades surgiu um público leitor e formou-se um mercado de reproduções manuscritas. Logo, o periódico nasceu com a função de registrar e apresentar informações científicas a grupos de pesquisadores e também ao público interessado, além disso, ele representou ainda maior agilidade na divulgação de descobertas, “formalizando o processo de comunicação, quer enquanto modelo de registro da propriedade intelectual, quer enquanto modelo de preservação do conhecimento” (ROSA; BARROS, 2018, p. 3). Na atualidade, a publicação científica por meio dos periódicos mantém sua função – apesar de mudanças nas mídias e nas formas do fazer científico –, ela legitima a divulgação da ciência, principalmente por meio da avaliação entre pares, e é um dos principais recursos de disseminação do conhecimento, conjuntamente com os livros.

De acordo com Velho (1997, p. 16), é significativo destacar a rotina da revisão por pares que ocorre na produção de um periódico, pois ela é a “base do sistema de controle social da ciência e do sistema de recompensa”, isto é, a comunicação científica é legitimada quando disposta para o juízo de pesquisadores do mesmo campo de atuação. O autor assegura que um pesquisador precisa divulgar sua pesquisa e, para tanto, o sistema de avaliação por pares busca validar a demanda por qualidade e veracidade para as publicações:

O sistema de avaliação por pares tornou-se cada vez mais importante – tanto para garantir controle de qualidade, quanto para definir um referencial de governabilidade interna para a ciência – de tal modo que, em meados do século XX, a revisão por pares estava totalmente institucionalizada como método e procedimento para alocar recursos para ciência, para premiar e construir reputações e para distribuir poder e prestígio dentro da comunidade científica (VELHO, 1997, p. 16).

Além da discussão sobre avaliação, o autor também sublinha aspectos que diferenciam as publicações segundo área do conhecimento e defende que, apesar de fatores como contexto sociopolítico, características individuais e instituições de vinculação de autores influenciarem a escolha da mídia de publicação, os pesquisadores dos campos das ciências exatas e da natureza publicam majoritariamente em periódicos, pela dinâmica de suas pesquisas e concisão da linguagem, e os das ciências humanas e sociais optam mais pelos livros, dada a extensão de seus textos. Contudo, em relatório do *Qualis* Periódico realizado pela Capes em 2019 (BRASIL. MEC. CAPES, 2019), existem no Brasil atualmente 825 periódicos de educação indexados em sua base de dados, ou seja, um número expressivo de meios para divulgar estudos em uma das áreas das ciências humanas, o que ilustra a potencialidade de disseminação do conhecimento por meio do periódico científico para todos os âmbitos do saber.

É possível perceber que o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) foram fundamentais para o desenvolvimento da publicação científica, levando-se em consideração que a própria criação do meio impresso foi uma evolução tecnológica (SCHWEITZER; RODRIGUES; RADOS, 2011). Com a popularização da internet e o desenvolvimento cada vez mais intenso das TIC, o acesso a publicações foi gradativamente facilitado e ampliado, inclusive geograficamente, e os custos de disseminação reduzidos, como frisam Schweitzer, Rodrigues e Rados (2011, p. 90):

Os processos tornaram-se muito mais eficientes, proporcionando uma disseminação mais rápida das pesquisas científicas e um aumento da visibilidade dos artigos publicados, eliminando o caráter regional, já que o periódico *online* não permite limitar geograficamente o acesso dos usuários.

Por outro lado, apesar das TIC serem facilitadoras nesse decurso, é interessante observar o que Zuin e Bianchetti (2015, p. 739) alertam: “Não é, portanto, a tecnologia o problema, mas as opções em relação a ela: quem poderá contar com ela e quem será excluído, parcial ou integralmente em termos de sua

posse e uso”. No meio acadêmico, exige-se cada vez mais a produção e a divulgação do conhecimento como forma de se reconhecer o valor simbólico do pesquisador, e o FI é o principal instrumento para aferição desse valor: “o FI de um periódico é calculado pelo número de vezes em que artigos indexados foram citados num certo intervalo de tempo, geralmente dois anos anteriores à avaliação, dividido pelo número total de artigos publicados nesse período” (ZUIN; BIANCHETTI, 2015, p. 739). Assim, quanto maior o FI, mais valorizado será o periódico e quem conseguir publicar nele, o que para fins de obtenção de meios para bolsas e outros recursos de auxílio à pesquisa, tanto para pesquisadores quanto para instituições, é muito significativo.

Nesse bojo, uma questão pertinente quando se trata da produtividade do pesquisador são os tipos de autoria. Segundo o *Manual da Linha Editorial* do Inep (BRASIL. INEP, 2015a), os tipos de autoria diferem de acordo com a especificidade de cada produto editorial. A publicação dita autoral atribui a responsabilidade do conteúdo para seu autor, ele necessita arcar com qualquer tipo de informação presente em seu texto, desde a escolha do referencial teórico até seus posicionamentos críticos. Já nos textos denominados institucionais, a autoria recai sobre a instituição, isto é, aquela publicação reflete a opinião de um determinado órgão enquanto instituição, a qual produz estudos por meio de sua equipe técnica. Consequentemente, para efeitos de incremento curricular, existem pesos diferentes para a participação do pesquisador em uma publicação enquanto autor ou equipe técnica, o que também influencia a dinâmica da produção científica.

Nessa lógica de “mercantilização dos produtos simbólicos” (ZUIN; BIANCHETTI, 2015, p. 742), é relevante ter cautela para que a divulgação científica não se torne apenas a publicação de resultados incipientes em detrimento de uma investigação coerente do objeto de estudo, corroborando com um “produtivismo” exacerbado existente entre alguns pesquisadores impulsionado por uma série de questões, que vão desde o incremento do currículo Lattes até a disputa por destaque no seu campo de atuação e consequente progressão profissional (ZUIN; BIANCHETTI, 2015). É necessário cada vez mais a criação de meios de democratização do conhecimento e, para tanto, o movimento editorial pelo acesso livre é uma alternativa significativa, como corrobora Kuhlmann Jr. (2014, p. 20):

Ainda que, na pesquisa, dificilmente se conseguirá ficar livre do comércio acadêmico, até porque produzir e publicar revistas implica custos, as ações em torno das formas de circulação do conhecimento merecem ser colocadas em pauta pelos editores de periódicos não lucrativos.

A publicação de pesquisas e a sua disseminação são fundamentais como forma de agregar conhecimentos sobre determinada temática que poderão servir de subsídio para outros pesquisadores embasarem suas investigações. Além disso, a publicização de resultados empíricos acerca de uma pesquisa é capaz de amparar gestores e diferentes atores que participam da tomada de decisão no planejamento e avaliação de políticas públicas. Todavia, ressalta-se que o estabelecimento de políticas e ações com o intuito de resolver ou amenizar um problema público não dependem somente de informações consistentes e bem embasadas, “em alguns momentos, faltam conhecimentos para que decisões sejam tomadas; em outros, embora existam conhecimentos suficientes, não há, por motivos diversos, a capacidade ou a vontade de tomá-las” (VERAS, 2014, p. 233). A elaboração de políticas é uma atividade complexa e está intrinsecamente ligada a interesses de atores e instituições diversas e as publicações que servirão como fontes de conhecimento possuem inúmeras potencialidade para cumprir esse papel, apesar de suas limitações.

A seguir, será apresentado o método do estudo empírico, os resultados da pesquisa e a análise desses resultados a partir do referencial teórico desenvolvido.

Quadro 8 – Quadro Teórico-Analítico

Elementos	Aporte Teórico					
	Secchi, Coelho e Pires (2019); Secchi (2019); Souza (2007):	Capella (2007):	Hall e Taylor (2003); Thérêt (2003):	Mainardes (2006); Ball (2009):	Gadotti (2014):	Faria (2005):
1 – 50% dos relatórios disponíveis (14 relatórios de monitoramento das metas foram localizados entre estados, capitais e DF – Planos Estaduais de Educação ou Planos Municipais de Educação e Plano Distrital de Educação), fazem menção às publicações da Direção sobre o PNE. Elementos Problemáticos do caso	Conceitos de políticas públicas; Conceito de problema público e de atores (<i>stakeholders</i>). Modelos de formulação e análise de políticas públicas: a tipologia de Lowi; Incrementalismo, modelo <i>garbage can</i>; coalizão de defesa.	O processo de formação de agenda de políticas governamentais e os modelos de Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado e também o conceito de atores.	O papel das instituições na dinâmica de construção de políticas e as variedades de neoinstitucionalismo: o institucionalismo histórico, o da escolha racional e o sociológico.	Modelo do ciclo de políticas públicas – tratam dos contextos de criação das políticas, dividindo-os em cinco, assim como definiram os teóricos Stephen Ball e Richard Bowe.	A participação popular e a gestão democrática.	O processo de avaliação como forma de conhecer os resultados das ações implementadas de aprimorar políticas e de responsabilização (<i>accountability</i>).

Elementos problemáticos do caso	II – A consolidação, ainda em curso, do processo de edição e de disseminação das publicações sobre o PNE em relação à sólida e longa trajetória que constitui a Linha Editorial do Inep.	Ferreira (2009): O conhecimento científico produzido e aquele empregado na formulação de políticas públicas para a educação.	Brooke e Soares (2008); Carneiro e Rosa (2018): O uso de evidências para a formulação de políticas.	Carneiro, Delatin e Sandroni (2015): O modo como é produzido o conhecimento e como ele circula entre cientistas e gestores públicos.	Meadows (1999): O histórico da publicação científica.		
Elementos problemáticos do caso	III – A não existência de uma ferramenta oficial utilizada pelo Inep para medir o alcance de suas publicações e se elas estão chegando ao público a que se destinam.	Rosa e Barros, (2018): Histórico e funções das publicações científicas.	Velho (1997): A importância da avaliação por pares	Schweitzer, Rodrigues e Rados (2011): A importância das TIC na publicação científica.	Zuin e Bianchetti (2015): A questão do acesso e do produtivismo.		
Elementos problemáticos do caso	IV – Não há informações oficiais sobre o alcance que as publicações do Inep, a respeito do monitoramento das metas do PNE, possuem na construção de ações que têm como objetivo o cumprimento da Lei nº 13.005/2014.	Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009); Jannuzzi (2005): Conceito de indicadores.	Jannuzzi (2005): As 12 propriedades dos indicadores; Divisão de indicadores quanto a sua natureza.	Pereira e Pinto (2012): Divisão de indicadores quanto ao seu grau de complexidade e o uso de indicadores nas fases do ciclo de políticas públicas.	Neto, Jannuzzi e Silva (2008); Alves e Soares (2013): Diversos pontos controversos da produção e utilização de indicadores sintéticos.		

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

3.2 ESTUDO EMPÍRICO

A estratégia de pesquisa utilizada para o desenvolvimento desta dissertação é o estudo de caso. De acordo com Yin (2001, p. 31), “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. À vista disso, para compreender o impacto que as publicações do Inep possuem no monitoramento e possível cumprimento das metas do PNE, esta pesquisa procurou, na definição de seu caso, atentar-se para o que Alves-Mazzotti (2006) ressalta e considerar que o conhecimento científico evolui em um processo de construção coletiva, ou seja, ele precisa estar situado em uma discussão mais ampla, inserido em um contexto de construção de teorias.

Assim, o desenvolvimento desta pesquisa ocorreu em duas fases. Na primeira, já realizada no segundo capítulo, foi elaborado o caso de gestão a partir de uma abordagem qualitativa. De acordo com Minayo (2001), a pesquisa qualitativa nas ciências sociais fornece ferramentas para se conhecer um recorte da realidade a partir de elementos que não podem ser quantificados. Dessa maneira, abordou-se a primeira etapa na construção da fase exploratória, a qual busca estabelecer maior familiaridade com o problema (GIL, 2008), levando-se em conta o que Minayo (2012, p. 623) destaca: “o verbo principal da análise qualitativa é compreender”.

Para Gil (2008, p. 26),

o objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos. A partir dessa conceituação, pode-se, portanto, definir pesquisa social como o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social.

Portanto, o autor define como pesquisa social aquelas que têm como finalidade mostrar uma visão geral a respeito de um tema e, a partir da definição deste tema, é necessário delimitá-lo, por exemplo, por meio da revisão da literatura e de outros procedimentos. Logo, do ponto de vista do objetivo desta pesquisa social, optou-se pela pesquisa exploratória a fim de construir hipóteses explicativas e de tornar o problema de pesquisa mais claro e passível de investigação por meio de processos sistematizados.

Após a primeira etapa, a segunda fase desta pesquisa teve uma abordagem além de qualitativa, por meio de entrevistas semiestruturadas com servidores do Inep,

gestores das Secretarias Estaduais de Educação (Seed) e conselheiros dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE), quantitativa. Conforme Williams (2007), este método envolve um levantamento numérico ou estatístico e, no caso deste estudo, esse levantamento foi realizado a partir de um recorte amostral que teve como objetivo quantificar o acesso e o nível de utilização que um dos públicos-alvo das publicações do Inep possuem, levantando as fontes de dados e informações que os atores e instituições envolvidos na formulação e avaliação das políticas públicas em educação em nível estadual e municipal utilizam e identificando o grau de conhecimento e a avaliação desses atores sobre as publicações do Inep. Assim, a abordagem se diferencia da anterior, pois de acordo com Muijs (2004, p. 2, tradução nossa):

Para utilizar métodos embasados matematicamente, os dados devem estar em formato numérico. Este não é o caso da pesquisa qualitativa. Dados qualitativos não são necessariamente ou geralmente numéricos, ou seja, não podem ser analisados usando-se a estatística.

Na realização da segunda fase, foi adotado o tipo de pesquisa descritiva, que visa descrever características de determinado grupo. Além disso, segundo Gil (2008, p. 28),

São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. [...] As pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática.

Por conseguinte, apesar de dividida em duas etapas, ambas se tornaram complementares, pois “o conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia” (MINAYO, 2001, p. 22). A proposta foi desenvolver uma investigação de abordagem integrada quali-quantitativa atentando-se para o que Minayo e Sanches (1993, p. 247) ressaltam:

uma pesquisa, por ser quantitativa, não se torna “objetiva” e “melhor”, ainda que prenda à manipulação sofisticada de instrumentos de análise, caso deforme ou desconheça aspectos importantes dos fenômenos ou processos sociais estudados. Da mesma forma, uma abordagem qualitativa em si não garante a compreensão em profundidade (MINAYO; SANCHES, 1993, p. 247).

Ou seja, nenhuma abordagem é mais científica que a outra, pois não adianta o pesquisador utilizar métodos sofisticados para estabelecer medidas e dados se estes não forem utilizados de maneira satisfatória para responder às perguntas da pesquisa.

É possível afirmar que foi empregado um tipo de metodologia mista, que, segundo John Creswell (2009), fornece uma visão ampliada, pois, ao utilizar tanto a abordagem qualitativa quanto a quantitativa, estendem-se as possibilidades de compreensão do problema de pesquisa. Portanto, o uso associado de abordagens justifica-se por tanto os métodos quantitativos quanto os qualitativos não serem “suficientes por si próprios para capturar as tendências e os detalhes da situação. Quando usados combinados, os dados quantitativos e qualitativos produzem uma análise mais completa e se complementam” (CRESWELL; FETTERS; IVANKOVA, 2014, p. 7, tradução nossa).

3.2.1 Procedimentos metodológicos

Para a construção da primeira etapa deste estudo, foi utilizada a pesquisa documental. Para Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 5) “o uso de documentos em pesquisa permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”. Assim foi possível, por meio da análise de livros, leis, decretos, portarias, entre outros, compreender um pouco mais o processo de evolução da ideia de planos e sistemas nacionais de educação e da própria atuação do Inep nesse contexto. Para tanto, foram construídas fichas de leitura de artigos e demais textos e quadros com os pontos-chave – tipo de publicação, público-alvo, meio de publicação, avaliação e justificativa do conteúdo – dos documentos referentes à submissão dos textos para publicação, a exemplo dos procedimentos de análise documental explicitados por Pimentel (2001).

Em uma tentativa de agregar elementos para a compreensão e análise do caso, foi realizada entrevista semiestruturada com gestor do Inep, o qual vivenciou a criação da diretoria analisada e que atualmente encarrega-se dos processos editoriais no Instituto (Apêndice C). Olsen (2015, s/p) define entrevista semiestruturada como um “método mais sistemático e ligeiramente mais pré-planejado do que a entrevista não estruturada”. Assim, foi estabelecida uma estrutura básica para a entrevista com o propósito de se chegar aos pontos importantes para a construção do caso. Todavia o planejamento não se deu de maneira totalmente fechada, permitindo ao entrevistado e ao entrevistador conduzir a conversa de forma aberta, desenvolvendo as

considerações que iam surgindo.

Além disso, foi utilizada a técnica da observação participante assistemática. Apesar da experiência da autora como servidora do Inep há 11 anos, somente após a delimitação do caso foi possível alterar o olhar para o cotidiano e estruturar uma observação que trouxesse referências para a construção dos elementos críticos:

observar é mais do que simplesmente registrar através de uma percepção aquilo que é produzido por uma sensação. Observar é poder ver e compreender uma situação, é tirar o máximo de abstrações possíveis de um fato ou de uma resposta dada por um sujeito de pesquisa (BARTELMEBS, [2013], p. 1).

Antonio Carlos Gil (2008, p. 103) define a observação participante como a “participação real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada”, e Silva, M. (2013, p. 418) indica como assistemática a observação em que o pesquisador precisa se tornar espectador de forma espontânea em relação ao grupo que está investigando, “*saber o que vai ser observado*, aproveitar a ocasião, mas sem deixar de atentar para a importância do uso das informações (ótica de investigador) e ter o cuidado de manter os registros o mais próximos da realidade observada”. Portanto, por intermédio da experiência vivida pela autora e adotando uma perspectiva diferenciada, mais direcionada sobre a rotina diária, foi possível consolidar o problema de pesquisa por meio do acesso a informações e a dados que somente um pesquisador inserido no grupo poderia oferecer.

Para a segunda etapa também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores do Inep responsáveis pela elaboração do conteúdo das publicações (Apêndices D e E) – a fim de melhor compreender as ações realizadas pelo Instituto para que essas publicações cumpram sua função – e também com gestores das secretarias estaduais de educação e conselheiros estaduais de educação (Apêndices F e G), para analisar a perspectiva desses atores no monitoramento e execução das metas.

Para o desenvolvimento da etapa quantitativa desta pesquisa, o método adotado foi o *survey*, que, conforme Freitas *et al* (2000, p. 2), “pode ser descrito como a obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo”. Mediante questionário estruturado, utilizou-se uma amostra não probabilística, ou seja, os critérios para a amostra não foram estatísticos e sim de acordo com

aqueles estabelecidos pela pesquisadora (GIL, 2008), como a possibilidade de acesso a gestores públicos federais e municipais e aos conselheiros de educação. O questionário foi disponibilizado *on-line* e a participação voluntária, não havendo controle quanto a quem pode ou não respondê-lo, ou seja, a amostra foi autogerada ou voluntária (MUIJS, 2004).

Por meio de correspondência eletrônica, o convite para responder ao questionário foi enviado a todas as 27 Seed e a 560 Secretarias Municipais de Educação (Semed), cerca de 10% dos municípios brasileiros, distribuídos proporcionalmente por região, segundo o número de municípios. Foi uma amostra definida por julgamento, em que

a escolha dos respondentes é feita partir do julgamento do pesquisador. Assim, o pesquisador busca por indivíduos que possuem características definidas previamente para sua amostra. Na aplicação de pesquisas com amostragem por julgamento, as pessoas podem ser selecionadas por suas características visuais, por frequentarem algum lugar que interessa a amostra ou até pessoas que têm comportamentos que se encaixam às características pré-selecionadas. Dessa forma, a amostra por julgamento, assim como a amostra por conveniência, tem uma função mais exploratória (DIAS, 2018, s/p).

Diferentes vias foram consultadas, porém os endereços eletrônicos foram obtidos somente por meio de consulta aos *sítes* das secretarias uma a uma. Assim, para a seleção, buscou-se localizar o contato de 10% dos municípios de cada região, sorteados aleatoriamente e divididos em dois grupos: os mais populosos (acima de 200 mil habitantes) e os menos populosos (abaixo desse patamar). Quando não se localizava o contato do município sorteado, passava-se para o próximo da lista. Como o objetivo foi também realizar análise qualitativa das informações advindas do campo, optou-se por esse percentual.

Para a construção do questionário, utilizou-se variáveis ordinais e intervalares por meio da escala do tipo Likert. Dividiu-se as perguntas em blocos de informação, primeiramente foram realizadas questões para caracterizar os respondentes, em seguida, sobre a infraestrutura da secretaria. Passou-se então para perguntas sobre o processo de formulação e avaliação de políticas públicas e o uso de indicadores para tanto, e depois para o conhecimento dos respondentes sobre o Inep. As questões diretamente sobre as publicações a respeito do monitoramento do PNE foram divididas em duas partes: (i) relatórios de monitoramento e (ii) publicações analíticas sobre o monitoramento, e os respondentes deram sua opinião sobre a qualidade,

extensão, frequência de uso e meio por onde tomaram conhecimento desse material. Foram disponibilizadas perguntas sobre o acesso ao portal do Inep e a outros meios de produção de dados sobre o PNE e encerrou-se com uma questão aberta para sugestões. O questionário aplicado está disponível no Apêndice B.

Apesar de possuir limitações, a escala permitiu uma avaliação subjetiva, possibilitando ao respondente emitir o grau de concordância com determinada prerrogativa (DALMORO; VIEIRA, 2013) e à pesquisadora construir medidas de análise para o caso. O Quadro 9 apresenta os objetivos específicos e os procedimentos metodológicos adotados para cada um deles.

Quadro 9 – Objetivos específicos e procedimentos metodológicos para alcançá-los

Objetivo específico	Procedimentos metodológicos adotados
1) Descrever o contexto histórico de desenvolvimento do PNE e a importância de seu monitoramento, por meio das publicações do Inep, como fonte de informação para o possível cumprimento das metas.	Observação participante assistemática, entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental.
2) Levantar as fontes de dados e informações que os atores envolvidos na formulação e avaliação de políticas públicas em nível estadual e municipal utilizam para esse fim.	<i>Survey</i> e entrevistas semiestruturadas.
3) Identificar o grau de conhecimento desses atores sobre as publicações do Inep referentes às metas do PNE e a avaliação que fazem dessas publicações.	<i>Survey</i> ; entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

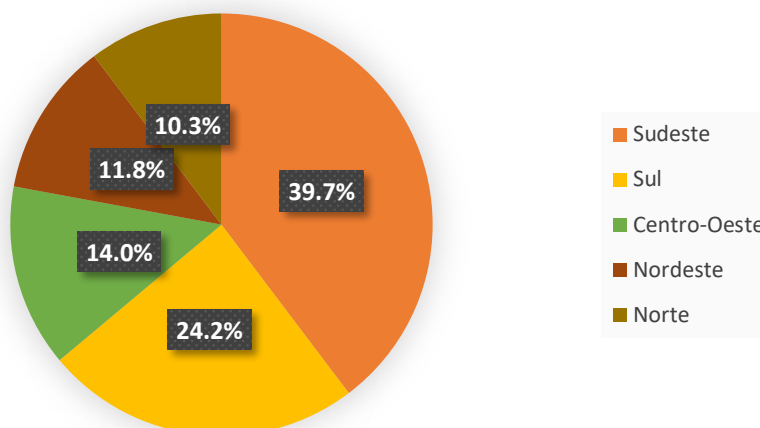
Para a compreensão dos dados quantitativos, foi realizada análise estatística descritiva, “cujo objetivo básico é o de sintetizar uma série de valores de mesma natureza, permitindo dessa forma que se tenha uma visão global da variação desses valores” (GUEDES *et al*, [2005], p. 1), descrevendo-se assim os conjuntos de dados.

Dos questionários referentes ao *survey*, foram recebidas 15 respostas das Seed, assim distribuídas: Região Norte (Acre, Amazonas, Tocantins), Região

Nordeste (Alagoas, Bahia, Piauí e Sergipe), Região Centro-Oeste (Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul), Região Sudeste (Espírito Santo e Minas Gerais) e Região Sul (Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

Das Semed, obteve-se o total de 136 respondentes, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1 – Divisão dos respondentes por região



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Foram 14 da Região Norte, 16 da Nordeste, 19 da Centro-Oeste, 54 da Sudeste e 33 da Sul. Assim, um total de 151 secretarias, entre estaduais e municipais, responderam ao questionário. Pelo critério de proporcionalidade, apenas a região nordeste ficou sub-representada, uma vez que é a região com o maior número de municípios do país e o número de respostas foi muito próximo ao da Região Norte, que é a menor em termos de quantidade de municípios. Entretanto, esta pesquisa não se trata de estudo conclusivo, mas de caráter exploratório e descritivo, logo, este não se constitui um problema para a amostra. A análise dos dados foi realizada considerando-se as respostas das Seed e Semed conjuntamente.

As perguntas 1 a 6 referem-se a dados sobre os respondentes – município em que atuam, cargo, vínculo e tempo de vínculo, área e nível de formação. A caracterização do perfil desses respondentes é muito importante para o desenvolvimento de toda a análise, pois entre os objetivos específicos desta pesquisa está levantar as fontes de dados e informações que os atores envolvidos na formulação e avaliação das políticas públicas em educação em nível estadual e municipal utilizam para esse fim e identificar o grau de conhecimento desses atores e instituições sobre as publicações do Inep referentes às metas do PNE e a avaliação

que fazem sobre essas publicações. Portanto, o ideal era que esses “atores” fossem gestores com o maior nível possível de envolvimento com os processos decisórios das secretarias de educação, preferencialmente secretários de educação, entretanto, não foi viável obter os contatos oficiais de todas as secretarias municipais em uma lista única, pois esse não era um dado disponível no Inep, e nem foi possível acessar essas informações por meios institucionais. Assim, pesquisou-se nos *sites* das secretarias qualquer contato público, e, apesar de enviados nominalmente aos secretários, não havia garantias de que fossem recebidos e tampouco respondidos por eles.

O estudo das informações obtidas durante a fase qualitativa da pesquisa foi realizado a partir de análise temática que, segundo Maguire e Delahunt (2017, p. 3352, tradução nossa), “é o processo de identificação de padrões ou temas em dados qualitativos”. Os autores estabelecem seis passos fundamentais para esse tipo de análise, “familiarizar-se com os dados, gerar códigos iniciais, pesquisar os temas, revisar os temas, definir os temas e escrever” (MAGUIRE; DELAHUNT, 2017, p. 3354, tradução nossa). Fereday e Muir-Cochrane (2006, p. 4, tradução nossa) indicam que a análise temática é “uma forma de reconhecimento de padrões nos dados, onde temas emergentes se tornam as categorias de análise”. Assim, definiu-se os seguintes temas a partir de padrões identificados nas entrevistas semiestruturadas:

Quadro 10 – Divisão de temas para análise dos dados qualitativos da pesquisa de campo

Código	Tema
A	O processo de formulação e avaliação de políticas/ações nas Seed e Semed e o papel dos CEE.
B	O uso de indicadores no processo de formulação e avaliação de políticas/ações.
C	Acesso à informação e disseminação dos dados de monitoramento.
D	Avaliação sobre a qualidade das publicações e a apropriação de seu conteúdo.
E	Importância do PNE para a educação e de seu monitoramento como possibilidade de cumprimento de suas metas.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Foram realizadas entrevistas com cinco gestores das secretarias estaduais de educação de Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Sergipe e Tocantins e

também com seis conselheiros dos CEE, das seguintes unidades da Federação (UF): Acre, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná e Tocantins. Além disso, gestores do Inep que participam diretamente da produção dos estudos sobre o monitoramento do PNE foram também entrevistados e os roteiros estão disponíveis no Apêndice.

As entrevistas com os conselheiros estaduais foram concretizadas com o intuito de compreender como mais de uma instância atua contribuindo para a avaliação e formulação de políticas em educação – mais especificamente com relação às metas do PNE – e, assim, acrescentar elementos à pesquisa e à análise das informações. As falas dos conselheiros serão identificadas como C1 até C6 e dos gestores das secretarias como GS1 até GS5 para não identificá-los por UF, a fim de manter o anonimato.

A seguir serão apresentados os resultados da pesquisa de campo segundo temas definidos ao longo deste estudo.

3.2.2 Apresentação e análise dos resultados

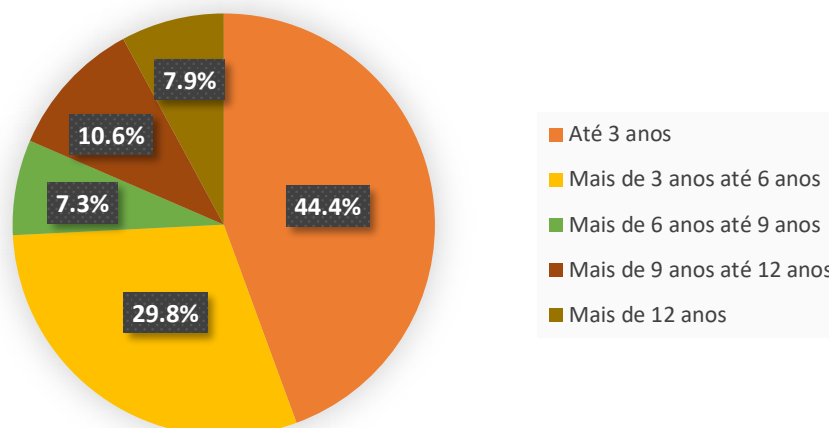
A análise dos resultados da pesquisa de campo será apresentada conjuntamente, agrupando tanto dados quantitativos quanto qualitativos. Desse modo, primeiramente serão caracterizados os respondentes do *survey* e descritas as informações a respeito da infraestrutura das secretarias. Em seguida, o grau de conhecimento que possuem sobre o Inep e, então, as análises passarão a considerar as categorias delimitadas e os dados quantitativos irão dialogar com os qualitativos definidos por análise temática.

Cerca de 50% dos respondentes eram secretários de educação no momento em que responderam ao *survey*, e os outros 50% dividiram-se entre outros cargos, como assessores e coordenadores de diversas áreas. Julgou-se bastante significativo que cerca de metade dos respondentes fosse de secretários, dadas as circunstâncias descritas, em que o envio das correspondências eletrônicas foi feito a partir de contatos públicos gerais disponíveis em *sites* das secretarias, direcionando-se os *e-mails* apenas pelo nome dos secretários mencionado no início da mensagem solicitando a participação. Ademais, da outra metade respondente, mais de 50% foi de servidores, o que também acredita-se que possa qualificar ainda mais as respostas, uma vez que servidores concursados geralmente têm vínculo mais

duradouro com as questões do órgão em que atuam, dada a natureza de seu cargo. Portanto, do total de respondentes, pouco mais de 20% não eram secretários ou servidores e ocupavam outros cargos comissionados.

A maior parte dos respondentes (44,4%) está no cargo há até três anos, segundo Gráfico 2.

Gráfico 2 – Tempo que ocupa o cargo

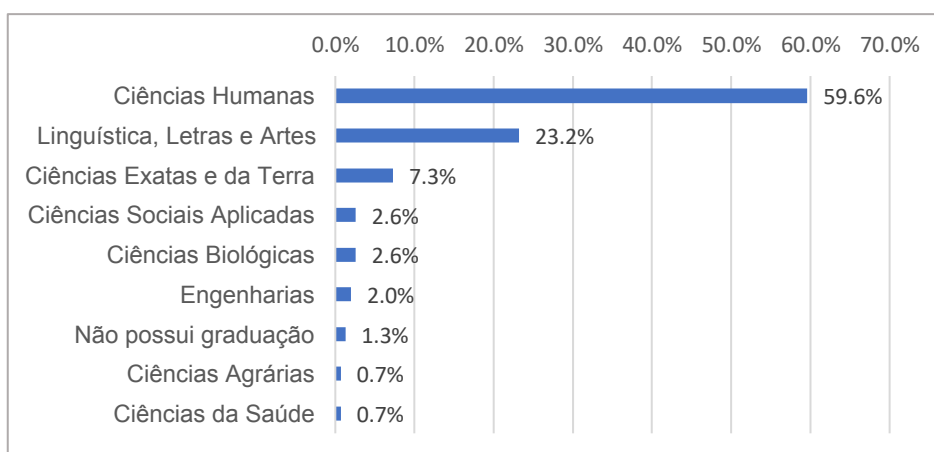


Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Dos secretários respondentes, 52,2% optaram por esse item, 30,6% optaram por mais de 3 anos até 6 anos, 10,6% por mais de 6 anos até 9 anos, 5,3% por mais de 9 anos até 12 anos, e apenas 1 optou por mais de 12 anos. Ao que se pode dizer que a maior parte dos secretários encontra-se em seu primeiro mandato.

Quanto à área de formação em nível de graduação, a maioria (59,6%) é formada em Ciências Humanas, de acordo com Gráfico 3.

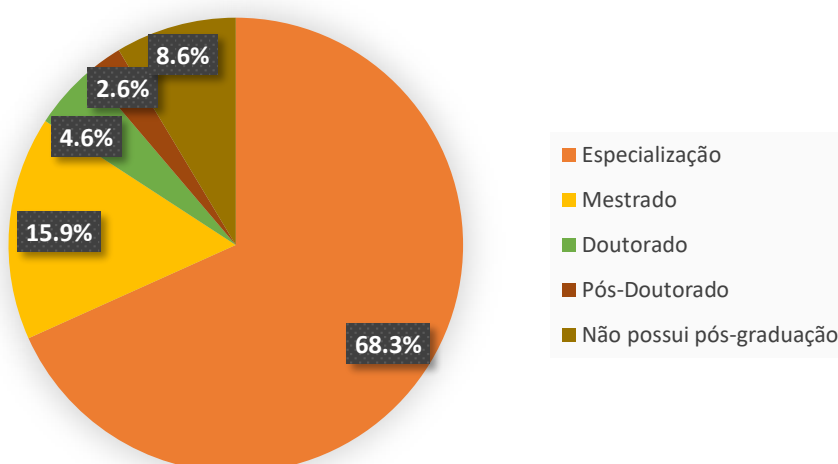
Gráfico 3 – Área de formação em nível de graduação



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Em segundo lugar (23,2%), em Linguística, Letras e Artes, seguida de Ciências Exatas e da Terra (7,3%), o que demonstra que a formação, em sua maioria, está relacionada em algum nível com a área da educação. Com relação à pós-graduação, a maior parte é formada em nível de especialização (68,3%), como pode ser visto no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Nível de formação em pós-graduação



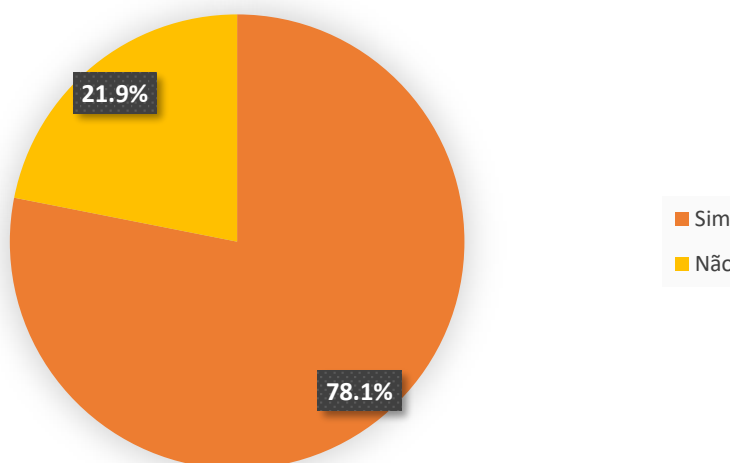
Fonte: Elaborado pela autora (2020).

As informações mostram que existe uma preocupação por parte de servidores e colaboradores com a formação continuada, pois 91,4% indicaram algum nível de formação em pós-graduação, o que demonstra comprometimento em aprimorar sua área de atuação.

Do número 7 ao 11, as questões foram sobre a infraestrutura das secretarias, e o Gráfico 5 traz o panorama das atribuições que elas abarcam.³

³ A partir do Gráfico 5, os títulos serão a reprodução das perguntas que foram realizadas no questionário.

Gráfico 5 – A secretaria em que atua é exclusiva para a área de educação

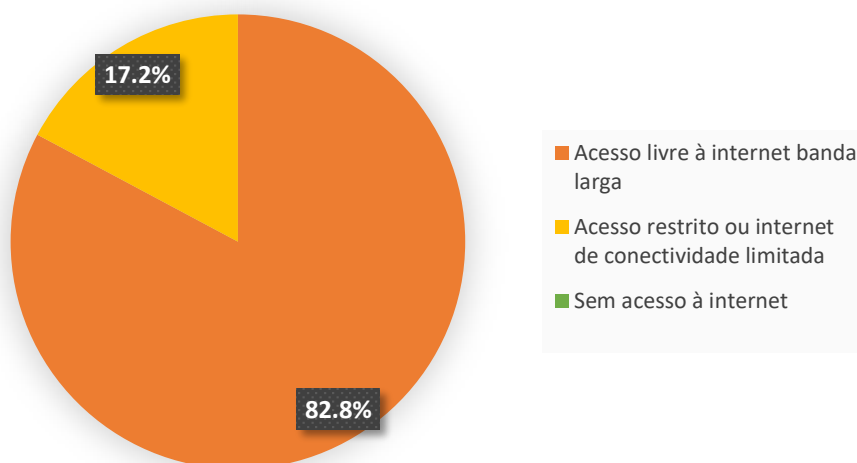


Fonte: Elaborado pela autora (2020).

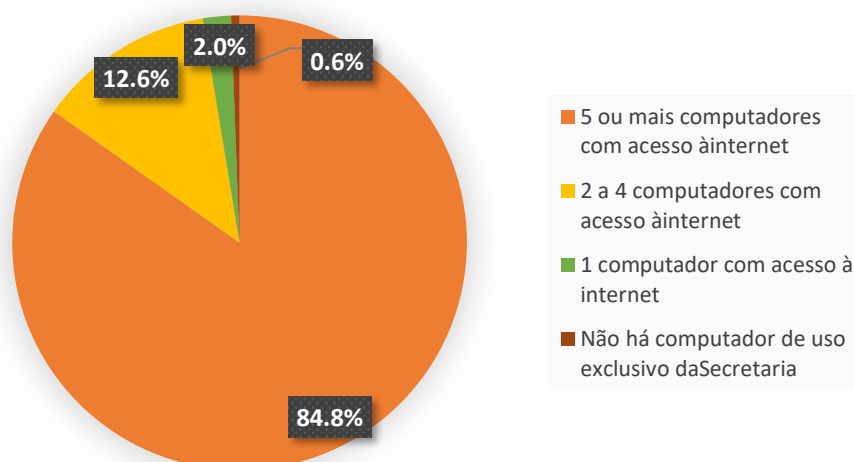
Ao que se pode informar que 21,9% delas não são exclusivas para a educação, e incluem, em praticamente todos os casos, cultura e/ou esportes. Na década de 1950, o até então Ministério da Educação e Saúde foi desmembrado e transformado em Ministério da Educação e Cultura, por isso a sigla MEC (BRASIL. MEC, 2018b). Somente em 1985 foi criado o Ministério da Cultura e, em 1992, o MEC tornou-se responsável pela educação e desporto. Apenas em 1995 o MEC ficou encarregado exclusivamente pela educação. Portanto, percebem-se resquícios dessa dinâmica nas secretarias que ainda agregam cultura e esportes, mas também um movimento semelhante de dissociação de outras áreas, devido a ser bem menor a quantidade que ainda agrupa outras atribuições. É evidente a centralidade que a educação precisa ocupar no desenvolvimento de políticas públicas, e ter secretarias exclusivamente para a educação é fundamental para que isso ocorra.

Quanto ao acesso de informações *on-line*, os Gráficos 6 e 7 trazem as informações.

Gráfico 6 – Qual a disponibilidade de acesso à internet na sua secretaria



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

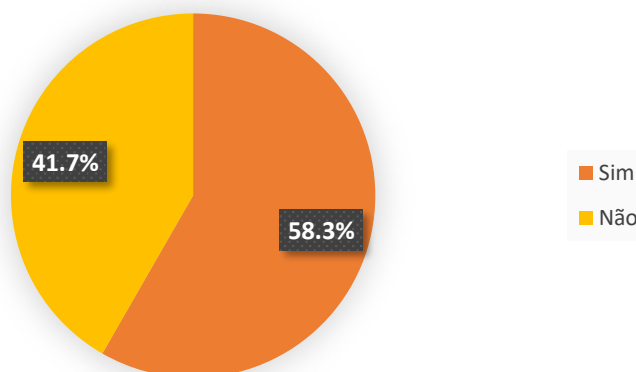
Gráfico 7 – Quantos equipamentos de acesso à informação *on-line* estão disponíveis para uso exclusivo da secretaria

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

O acesso à internet em mais de 80% dos casos é livre e de banda larga, contra menos de 20% de acesso restrito e conectividade limitada. Nenhuma secretaria optou por “sem acesso à internet”. Além disso, a quantidade de equipamentos disponíveis para uso em quase 85% das respostas foi de 5 ou mais computadores com acesso à internet, apenas uma Semed relatou não haver computadores de uso exclusivo da secretaria.

Em relação ao acervo de informações, o Gráfico 8 mostra o percentual das respostas.

Gráfico 8 – Existe acesso à biblioteca ou a acervo de materiais impressos e digitais no próprio prédio da secretaria

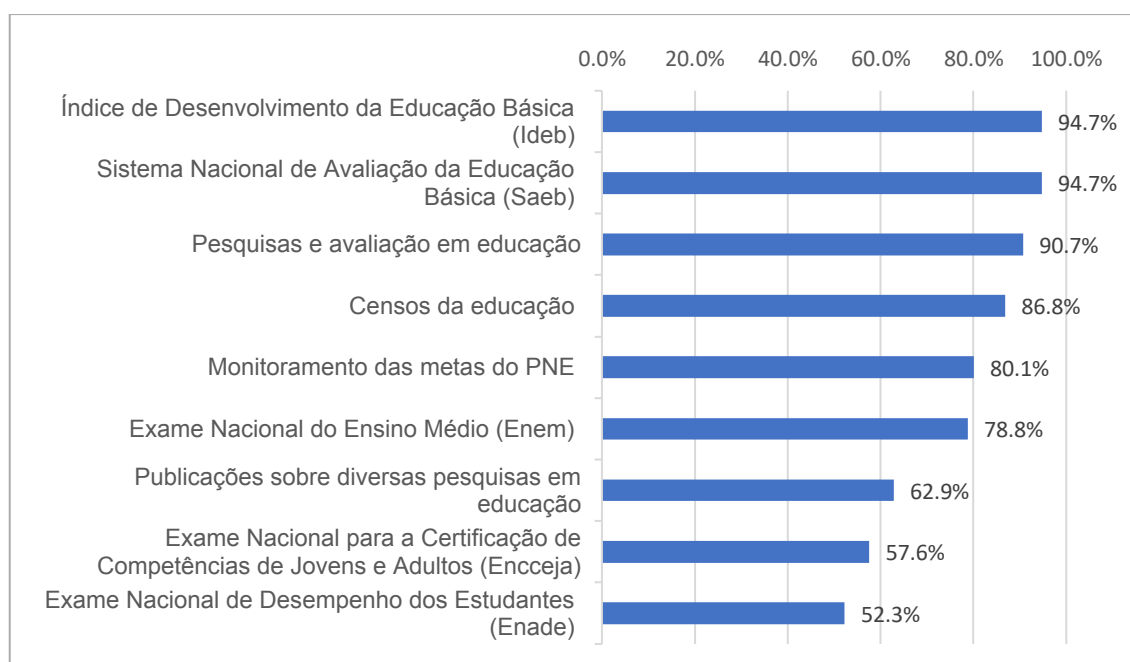


Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Em 58,3% dos casos há acesso à biblioteca ou a acervo de materiais impressos e digitais no próprio prédio da secretaria. Dados do Censo Escolar de 2018 (QEDU, 2020) informam que 73% das escolas de educação básica no Brasil, incluindo públicas e privadas, urbanas e rurais, têm internet, e 61% possuem banda larga; quanto à biblioteca, 37% das escolas têm espaço destinado para esse fim. Ou seja, em uma comparação breve entre escolas e secretarias, depreende-se que as secretarias respondentes possuem estrutura mais robusta em relação à infraestrutura nacional e que, em ambos os casos, a maior fonte de acesso a dados e informações em geral é *on-line*, por meio da internet, e que o acesso por meio de material impresso é significativamente menor.

Dando continuidade, foram realizadas perguntas sobre o conhecimento que os respondentes tinham do Inep, e 100% deles declarou conhecer o Instituto. O Gráfico 9 traz as ações mais reconhecidas pelos respondentes.

Gráfico 9 – Reconhece o Inep por quais atividades



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A pergunta permitia mais de uma resposta, e a maior parte optou pelo Ideb (94,7%) e Saeb (94,7%) e por pesquisas e avaliação em educação (90,7%), seguidas pelos Censos da educação (86,8%), monitoramento das metas do PNE, Enem, publicações sobre diversas pesquisas em educação, Encceja e Enade, o que demonstra que como órgão público do Estado, o Inep é devidamente reconhecido. Porém, há uma identificação distinta de suas atividades e, apesar de os dados indicarem que é bastante identificado pelo monitoramento das metas do PNE, pelas suas publicações analíticas é bem menos, o que é confirmado pela pergunta de número 35 do questionário, onde 66,2% responderam não ter conhecimento a respeito de outras publicações do Instituto.

As informações supracitadas demonstram como a ideia do “Estado avaliador” está presente nas secretarias de educação. A opção mais selecionada foi um índice sintético que é composto por dados do sistema de avaliação (Saeb), o qual foi tão reconhecido quanto o Ideb. É sabido que a avaliação em larga escala vem ocupando lugar de destaque no debate educacional brasileiro especialmente a partir da década de 1990, quando se firmou um modelo de economia neoliberal que criou o ambiente favorável à implementação de avaliações padronizadas com o objetivo anunciado de tentar melhorar a qualidade da educação sob a lógica da modernização, do

desenvolvimento e da produtividade (GAJARDO, 2012). Criado na década de 1990, o Saeb – conjunto de avaliações externas em larga escala – passou por diversos ajustes e adaptações metodológicas ao longo de sua existência, como a ampliação da sua população-alvo e a delimitação das disciplinas avaliadas (BRASIL. INEP, [2020c]). E, apesar das mudanças, o sistema se consolidou e suas avaliações continuam pautando consistentemente seu vínculo com o Inep – o que pode ser reconhecido por meio do Gráfico 9, que expressa o maior reconhecimento dos respondentes às ações avaliadoras do Inep, como o Saeb e o Enem – e seus resultados as políticas/ações para a educação básica. E, apesar de não ser o tema direto desta pesquisa, é significativo ressaltar os possíveis efeitos indesejados do “Estado avaliador”, como o estreitamento do currículo, levando as escolas a privilegiarem as matrizes da avaliação e as práticas de treinamento, abandonando conteúdos e até componentes curriculares fundamentais para a formação dos estudantes; a adoção de estratégias para obter melhores índices, e a culpabilização de professores e escolas a despeito de diversos outros fatores que influenciam o desempenho dos estudantes e que estão além da esfera de atuação desses agentes (MINHOTO, 2015).

Seguindo a mesma lógica, o Enem é também bastante reconhecido, assim como as pesquisas e avaliação em educação de forma geral. Entretanto, o Encceja foi o item menos marcado, o que surpreende por ser um exame de certificação destinado a jovens e adultos que é aplicado em parceria com as secretarias de educação. O monitoramento do PNE foi bastante selecionado, porém é possível que, como o questionário foi descrito como uma pesquisa sobre publicações a respeito do monitoramento das metas do PNE, os respondentes já tenham sido direcionados com uma ideia prévia sobre o tema. É interessante observar como as avaliações são reconhecidas e o próprio Censo também, ou seja, é a identificação dos dados gerados pelo Inep, porém as publicações sobre diversas pesquisas em educação não foram selecionadas em quase 40% das respostas. O Inep produz diferentes estudos a partir das informações que ele mesmo elabora, como descrito no tópico 2.3.3 sobre sua linha editorial. E essas publicações têm como intuito problematizar esses elementos além do dado quantitativo. Desse modo, observa-se que estudos mais qualitativos a respeito das informações produzidas não possuem a mesma circulação nas secretarias, pois além de o índice de desconhecimento ser grande, não se sabe qual o uso está ou não sendo feito por aqueles que declararam reconhecer essas outras publicações denominadas analíticas.

Portanto, é necessário estabelecer ações que façam com que esses estudos circulem mais e os gestores se apropriem dessas pesquisas para a formulação de políticas/ações para a educação. Quanto ao Enade, é compreensível que o conhecimento seja menor, uma vez que as secretarias municipais atuam no âmbito da educação básica e o exame diz respeito ao ensino superior, pois compõe o Sinaes como uma avaliação sobre “o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos” (BRASIL. INEP, 2020a, s/p) Após a caracterização dos respondentes, a descrição da infraestrutura e o conhecimento sobre as ações do Inep, a análise se debruça sobre os demais temas definidos na análise temática e trará dados quantitativos do *survey* para o diálogo com os qualitativos.

3.2.2.1 Tema A – O processo de formulação e avaliação de políticas/ações nas Seed e Semed e nos CEE

Este primeiro tema foi definido a partir da necessidade de compreender o papel que o Inep, as secretarias e os conselhos de educação ocupam na proposição e no acompanhamento das políticas educacionais. Foram feitas perguntas aos entrevistados a respeito de como se dá o processo de formulação de políticas públicas ou ações em educação em seu estado e de como percebiam o Inep nesse processo.

Nas entrevistas com os gestores do Inep, fica explícita, primeiramente, uma preocupação em destacar o papel do Instituto no monitoramento das metas não como produtor de políticas ou ações que irão contribuir para o cumprimento dessas metas, mas como autor de informações que irão subsidiar os órgãos competentes no processo de formulação e avaliação de políticas, como pode ser observado nas falas dos gestores, os quais serão identificados como GI2 e GI3.

O Inep é responsável por lei pelo monitoramento do PNE, o Inep é responsável por produzir informações para aferir a evolução do cumprimento das metas e produzir estudos e indicadores para aferir o cumprimento das metas. Agora, quem faz o monitoramento do PNE são as comissões de educação da Câmara dos Deputados, do Senado, o MEC, o Fórum Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Educação, então essas entidades que usam os dados do Inep para fazer o monitoramento. Pode ser apenas um detalhe, mas é porque a gente produz as informações, os indicadores, mas a responsabilidade pelo monitoramento é deles, isso é importante colocar (GI3, entrevista, 2020).

Isso precisa esclarecer, o monitoramento contínuo, a avaliação periódica não é do Inep. O monitoramento contínuo e a avaliação periódica é responsabilidade de quatro instâncias: MEC, Câmara de Educação tanto do Senado quanto da Câmara dos Deputados, o Fórum Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Educação. É de responsabilidade do Inep a realização de estudos bianuais de monitoramento, então a gente diz que o que a gente faz é o monitoramento das metas do PNE (GI2, entrevista, 2020).

Nesse sentido, as funções dos atores são definidas, operando o Inep na base da pirâmide governamental, no papel de ator governamental burocrata que, por meio de seus pesquisadores qualificados, contribui com dados a serem utilizados na avaliação da política de Estado. Portanto, no contexto da análise de políticas, o trabalho realizado pelo Inep no monitoramento das metas do PNE tem como principal objetivo entregar para os órgãos competentes dados confiáveis sobre o patamar das metas. Contudo, apesar de os relatórios trazerem dados para tanto, as publicações analíticas possuem características distintas, principalmente no que se refere ao tipo de autoria, como destacado na fala a seguir:

A gente tem outras publicações além do relatório, por exemplo, a gente tem os Textos para Discussão que são artigos autorais, de responsabilidade dos autores que tratam de temas sobre o PNE e outros, são informações autorais. Temos publicações do tipo RBEP e a revista Em Aberto, que também são responsabilidade dos autores, os autores que fazem a seleção das suas opiniões, dados, a bibliografia que vão utilizar, enfim, são artigos de responsabilidade dos próprios articulistas e que também fomentam a discussão do PNE. O próprio PNE em Movimento também são artigos autorais, não são artigos institucionais, ou seja, a gente faz questão de dizer isso porque a responsabilidade é do próprio autor sobre aquelas informações, eles podem até pegar informações das nossa bases de dados, mas a análise, as opiniões, as conclusões, a bibliografia, enfim, tudo é de responsabilidade do autor. Tem os Cadernos de Estudos e Pesquisas também, a gente está no volume 3 que a gente lançou no final do ano passado e também são artigos de articulistas. Então são diferentes, e aí esses trabalhos que são autorais eles são abertos ao público em geral, mas o foco são estudantes, pesquisadores, gestores, analistas que trabalham com informações sobre educação, porque ao contrário dos relatórios que são mais factuais e trazem números, os artigos autorais são opinativos, são mais analíticos, fazem a histórico da educação, fazem análise do problema, desenvolvem teorias, propõem alternativas ou conclusões de opinião dos autores, portanto são abertos à comunidade científica em geral (GI3, entrevista, 2020).

Logo, a distinção entre tipos de autoria mostra a intenção do Instituto, por meio de seus colaboradores e também de pesquisadores externos, em cooperar com o aprofundamento da pesquisa de seus próprios dados, via olhar de profissionais que

buscam ler além das informações dos relatórios e desenhar caminhos de análise que possam contribuir, entre outras demandas, para que o PNE seja executado. Portanto, o Inep busca extrapolar a produção e divulgação de dados, como pode ser visto na descrição do objetivo do primeiro volume dos Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais:

[...] destinado à publicação de estudos e pesquisas voltados à análise, ao monitoramento e à avaliação de políticas educacionais, programas e planos de educação, dedica-se à divulgação de estudos e pesquisas, produzidos no biênio 2017-2018, que examinam temas e questões proeminentes relacionados ao sistema educacional brasileiro, às políticas educacionais e ao Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024). Destacam-se artigos com análises de dados educacionais, especialmente os produzidos pelo Inep, que apresentam evidências e iluminam o debate sobre questões de importância singular para o panorama educacional brasileiro, bem como análises que aprofundam a compreensão das metas do PNE e propõem a discussão de questões teóricas e/ou metodológicas relacionadas aos indicadores de monitoramento das metas do Plano utilizados no *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2018*, produzido pelo Inep (BOF; OLIVEIRA, 2018, p. 7).

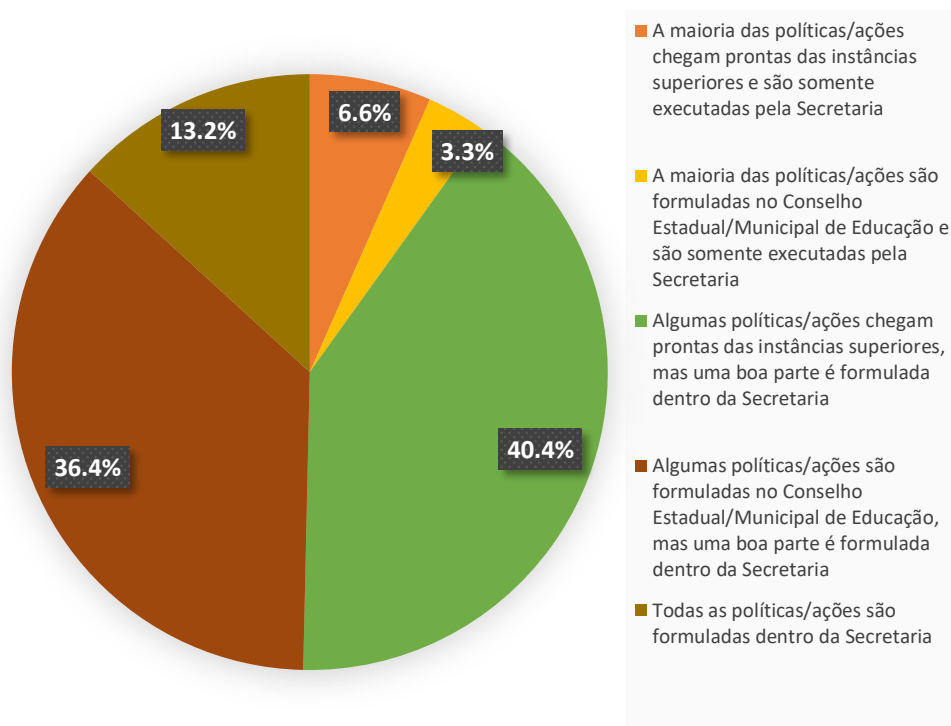
A partir das publicações analíticas sobre o monitoramento, percebe-se uma busca da consolidação de seu papel como instituto de pesquisa aos moldes de sua criação, como descrito no art. 1º do Decreto-Lei que dispõe sobre sua primeira organização, “centro de estudos de todas as questões educacionais” (BRASIL, 1938). O Inep assumiu diferentes configurações de acordo com cada período e a constante em sua história foi a capacidade de manter sua importância a partir de suas contribuições:

Eis, portanto, que o Inep surgiu em plena efervescência de organização da educação nacional, com os conflitos, primeiro latentes e, depois, manifestos, entre as tendências centralizadoras e descentralizadoras. Como se verá, essa será uma das tônicas da sua história, constituindo-se um desafio da instituição, que lhe deu diferentes respostas, desde a do Estado Novo à era de Anísio e desde a vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases até aos dias atuais (CASTRO, 1999, p. 8).

Entretanto, essas publicações são as que possuem menos entrada nas secretarias e conselhos, como será visto mais à frente.

Segundo dados obtidos por meio dos respondentes ao *survey* com relação ao processo de formulação de políticas ou ações em educação nos estados/municípios, o Gráfico 10 traz as informações.

Gráfico 10 – Qual alternativa melhor descreve o processo de formulação de políticas públicas ou ações em educação no seu município/estado



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Vê-se que 76,8% das respostas das secretarias alternaram entre: algumas políticas/ações chegam prontas das instâncias superiores, mas uma boa parte é formulada dentro da secretaria ou algumas políticas/ações são formuladas no conselho estadual/municipal de educação, mas uma boa parte é formulada dentro da secretaria.

Tal informação demonstra que fazer análise de políticas, em todas as etapas envolvidas, é um processo conjunto, de parceria entre diversas instâncias e que, basicamente, grande parte das políticas/ações são formuladas dentro das secretarias, mesmo que algumas cheguem de esferas distintas. Desse modo, em entrevistas com gestores das secretarias, é possível perceber as atribuições e a importância das secretarias estaduais de educação nessa dinâmica.

Comumente, as secretarias de educação têm como função garantir educação básica de qualidade com equidade, para tanto, dispõem de uma estrutura de coordenações, assessorias e setores diversos divididos segundo áreas da educação. Desse modo, as secretarias atuam de forma propositiva/executiva em relação às

políticas, e os plano estaduais, baseados no plano nacional, direcionam o planejamento geral da Seed, como destacado pelos gestores:

Em termos de papel, a Seed é um órgão de Estado, mas é um órgão executivo, que propõe políticas públicas. A formulação de políticas públicas e as ações em educação são decorrentes das demandas apresentadas e têm como referencial o PNE e o PEE (GS1, entrevista, 2020).

Dentro da secretaria de educação existem as diversas diretorias responsáveis pelas áreas, seja da implementação da política pública, dos processos de administração, seja da melhoria dos processos de qualidade, então essas informações em sua grande maioria vem desses setores (GS2, entrevista, 2020).

A secretaria atua de acordo com um conjunto de ações que são elaboradas em função do plano estadual e do plano nacional, além disso temos o plano plurianual, então fazemos um trabalho conjunto do plano de governo com o plano estadual de educação e o plano nacional, para daí propor as ações da secretaria. Todas as ações que são feitas são reflexo do plano, não são ações construídas especificamente para a meta, mas ao mesmo tempo acabam sendo direta ou indiretamente, porque já é uma área de atuação da secretaria, o plano já reflete tudo o que a secretaria tem de competências para exercer diante da educação básica. Quando foi feita a construção do plano estadual, já se construiu pensando na estrutura da secretaria, no tratamento, na sua organização e competências que já existem para atender todas as etapas e modalidades da educação básica. Então todas as competências da secretaria já estão colocadas no plano, o que vão mudando são as ações com o propósito de atingir todas as metas (GS3, entrevista, 2020).

Além disso, as secretarias são responsáveis por coordenar os comitês de monitoramento dos planos estaduais de educação à luz do plano nacional. Ao responderem ao *survey* sobre a existência de alguma área/setor/coordenação responsável pelo acompanhamento das metas do PNE, 86,8% das secretarias afirmaram que há essa área. Nas entrevistas com gestores e conselheiros, entende-se que essa “área/setor/coordenação” são as comissões nomeadas para o monitoramento dos planos, as quais contam com a participação de membros das secretarias e dos conselhos, entre outros. Essas comissões são exigência da própria lei do PNE, que além de indicar a necessidade de estabelecimento dos planos estaduais e municipais de educação como pré-requisito para o cumprimento das metas nacionais, indica também a criação das comissões de monitoramento nesses níveis.

Temos uma comissão instituída em portaria e foi criada uma unidade técnica executiva do plano estadual de educação e nela nós temos um coordenador-geral, um adjunto e coordenadores de metas. Então temos pessoas específicas para acompanhar metas específicas (GS4, entrevista, 2020).

A comissão está subordinada à secretaria não como órgão político, e sim como órgão de Estado. Quando a gente olha a Lei estadual que instituiu o PEE, nessa lei fica estabelecida a criação de uma comissão de monitoramento que realizaria o monitoramento e a avaliação sistemática da execução do plano com a emissão de relatórios periódicos a respeito dessa execução. Então existe a comissão permanente de monitoramento e avaliação do plano estadual de educação, que tem três representantes, da secretaria, do conselho estadual de educação e da superintendência de ciência e tecnologia do ensino superior (GS1, entrevista, 2020).

Diferentemente das secretarias, os CEE têm funções e atuam de maneira mais consultiva em relação ao monitoramento das metas de seus planos estaduais de educação, como pode ser visto a seguir:

Os conselhos, e isso é no Brasil inteiro, inclusive no próprio conselho nacional de educação, nenhum é parte operacional, eles são fomentadores de políticas públicas, de processos de acompanhamento e monitoramento desses elementos, mas toda a parte de ação está no âmbito executivo, o conselho tem uma atuação propositiva. Ele tem esse aspecto propositivo normativo (C1, entrevista, 2020).

Os conselhos foram instituídos pela LDB de 1961 e suas atribuições incluem “serem responsáveis pelas instituições de ensino primário, médio e superior do estado, eles também ficam encarregados de normatizar e fiscalizar as escolas municipais quando as cidades não possuem um órgão próprio” (UNDIME, 2018). Portanto, fica explícita a diferença de atribuições entre conselhos e secretarias no processo de formulação e avaliação de políticas. Destacam-se as falas:

Os conselhos de educação, naquilo que é a sua previsão legal, basicamente tem três atribuições macro. A origem deles está na lei de diretrizes e bases, com a ideia de um processo de gestão democrática da educação. Ele tem um papel como órgão de assessoramento das secretarias de educação e de acompanhamento daquilo que diz respeito às políticas públicas de educação e sua aplicação no âmbito regional do estado ao qual pertence o conselho, principalmente a parte normativa presente nas distintas federações do Brasil. Os conselheiros, frente a essas macro posições, têm suas funções, principalmente como elemento vigilante do processo regulatório, e contribuindo com a assessoria das secretarias e acompanhamento das políticas públicas (C1, entrevista, 2020).

O papel dos conselheiros é analisar as matérias que chegam até eles com relação à regulação da educação tanto básica quanto superior. Com relação ao monitoramento do PNE, essa tem sido uma atribuição mais das secretarias mesmo, esse trabalho o conselho participa mais nos debates, nas discussões dentro do próprio fórum, onde o conselho de educação tem representante também, e dentro da comissão que a secretaria coordena, onde o conselho tem representante (C2, entrevista, 2020).

O conselho tem se preocupado com o acompanhamento das metas do plano nacional de educação, inclusive fazendo um trabalho conjuntamente com a secretaria de educação. Nós temos um trabalho bem próximo, de parceria com relação às metas do plano (C6, entrevista, 2020).

É interessante sublinhar a fala de um dos conselheiros que aponta o trabalho do CEE como bastante burocrático, o que acaba relegando a tarefa do monitoramento a um segundo plano, denotando as diferentes atuações da secretaria e do conselho no acompanhamento do PNE e dos planos estaduais:

Os conselhos têm um trabalho muito cartorial, e é um trabalho gigante de regulação para poder autorizar o funcionamento, reconhecer esses cursos e credenciar essas instituições, e um trabalho gigante de normatização, de criar as normas e tudo mais, e quando eu falo cartorial ele é cartorial nesse trabalho de regulação, porque ao cuidar do funcionamento, ao cuidar do reconhecimento desses cursos, ao cuidar do credenciamento das instituições de ensino, digamos que de 90% a 95% do tempo dos conselheiros tem que ser consumido por esse trabalho cartorial. Aí eu vejo que o trabalho cartorial impõe o dever fazer, e na hora dessa priorização das atividades a serem realizadas, o dever fazer passa a ter uma importância maior do que por exemplo o trabalho de acompanhamento dos planos decenais. O conselho integra o comitê estadual de monitoramento do plano estadual de educação, mas eu percebo que esse trabalho está bastante lento e não tem em boa parte do conselho uma efetiva participação, e eu não estou culpando nem os demais conselheiros nem a direção do conselho e nem a mim enquanto conselheiro, eu estou dizendo que o trabalho cartorial acaba não nos permitindo isso, não se torna prioridade, o que é um equívoco muito grande desse e de outros conselhos que eventualmente possam estar na mesma situação (C3, entrevista, 2020).

Percebe-se que a priorização do monitoramento se dá de forma assimétrica entre conselhos e secretarias e entre os estados, e que esse movimento pode ter grande influência na definição da agenda de políticas, pois para que seja prioridade a implementação de uma ação qualquer que poderá contribuir para o cumprimento de determinada meta, a avaliação da política, como forma de expor a conjuntura, precisa ser priorizada.

Destaca-se também, no sentido de compreender o papel do Inep como órgão de pesquisa, as falas a seguir sobre a importância do trabalho desenvolvido:

Eu acho que quando a gente pensa na estruturação do estado brasileiro após o período da ditadura militar no que diz respeito a um grande projeto para a educação o Inep torna-se um agente fundamental dentro desses elementos. Você pega os grandes modelos de educação no mundo, e vou me ater ao que funciona minimamente em termos de estrutura de gestão da educação, você sempre tem essa agência, não se chama de agência o Inep, mas no fundo é uma agência de informações, é uma agência que faz esse acompanhamento. Então o Inep funciona nesse sentido de um país moderno, de uma gestão contemporânea da educação, então no meu entendimento ele é fundamental (C1, entrevista, 2020).

O Inep pra mim é um dos órgãos mais organizados, mas chegar na ponta talvez não esteja sendo atingido esse objetivo. Precisa desenvolver alguma estratégia para chegar na ponta, precisa melhorar essa relação porque ela é muito afastada (GS4, entrevista, 2020).

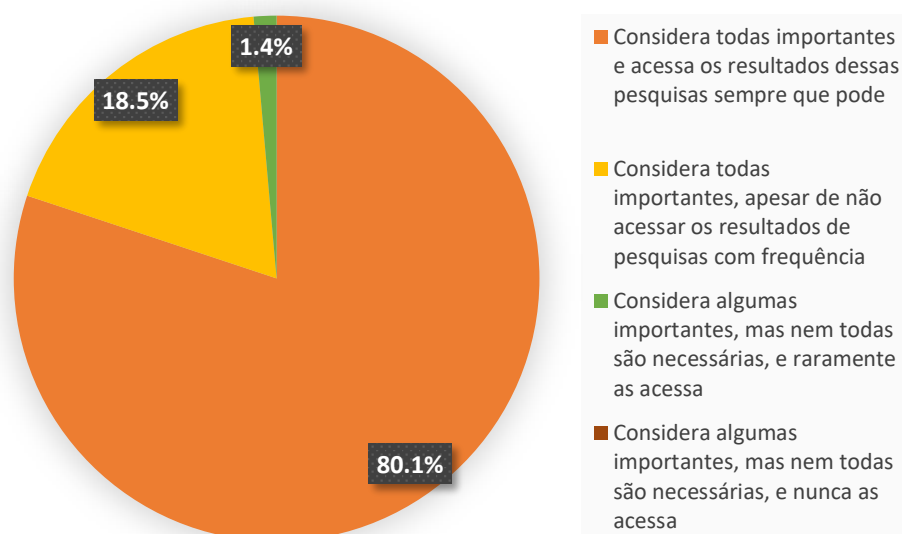
Portanto, percebe-se que a atuação no acompanhamento das metas ocorre de maneira distinta entre Inep, secretarias e conselhos, mas a produção do Inep ocupa uma posição muito significativa nesse processo, como será confirmado no decorrer da análise. Logo, as publicações do Inep como principal meio de disseminar informações estatais sobre as metas do PNE e viabilizar a avaliação da política precisa ter uma circulação e utilização ampla entre secretarias e conselhos para cumprir seu papel. Desse modo, segue análise para perceber como atores e instituições utilizam os indicadores.

3.2.2.2 Tema B – O uso de indicadores no processo de formulação e avaliação de políticas/ações

Os entrevistados foram questionados se utilizam indicadores e quais são eles para pensarem tanto suas atividades cotidianas quanto para embasarem suas produções direcionadas à formulação de ações e/ou políticas para a educação.

No *survey*, as secretarias responderam sobre a importância que atribuem a pesquisas que geram indicadores para a educação, o que pode ser visto no Gráfico 11.

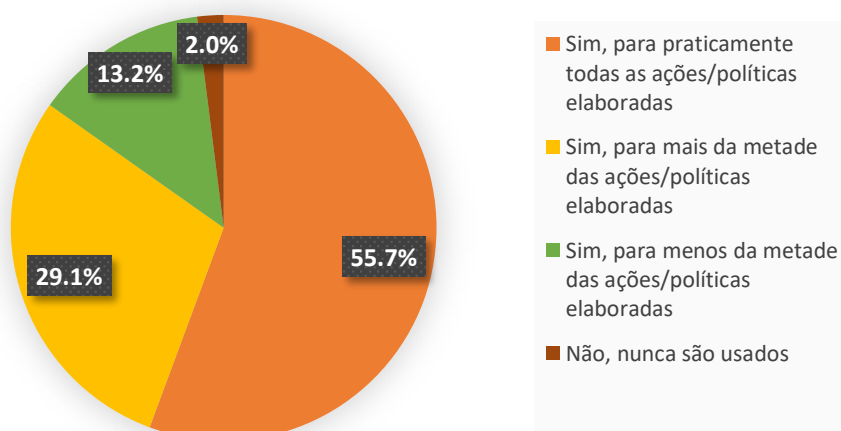
Gráfico 11 – Qual importância atribui a pesquisas que gerem indicadores para a educação



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Pode-se constatar que 80,1% consideram todas as pesquisas que geram indicadores para a educação importantes e acessam sempre que podem, o que é uma porcentagem muito significativa. Entretanto, mesmo que a maioria concorde com a importância da utilização desses dados, o uso se apresenta de maneira um pouco diferente, conforme Gráfico 12.

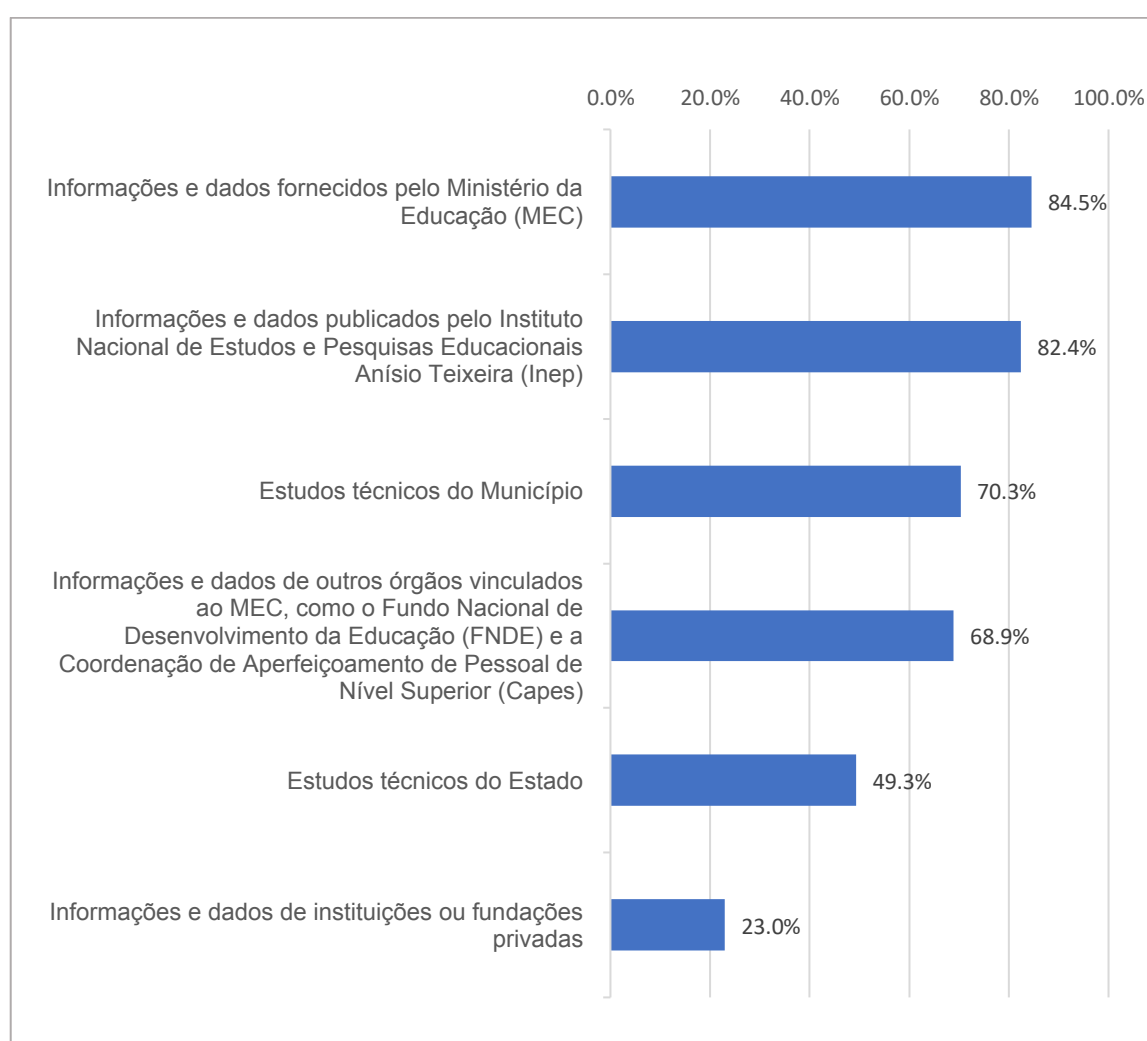
Gráfico 12 – São utilizados pesquisas ou indicadores de educação para a formulação dessas ações/políticas



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Apesar de a maior parte (55,7%) dizer que utiliza indicadores para praticamente todas as ações/políticas elaboradas, mais de 40% se dividem entre “sim para mais da metade ou sim para menos da metade”, ao que depreende-se, por mais que considerem importante, não reconhecem em sua ampla maioria a necessidade de basear todas as ações sobre determinada temática em indicadores. Além disso, quanto aos indicadores empregados, a maior parte afirma utilizar dados do MEC e do Inep, como visto no Gráfico 13.

Gráfico 13 – Quais pesquisas ou indicadores de educação são utilizados



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A partir dessas informações e ao longo das entrevistas parece haver uma certa sobreposição acerca das atribuições do Inep e do MEC, pois os dados do Inep sobre o monitoramento do PNE aparecem nas entrevistas como se fossem do MEC, e, apesar de reconhecerem o Inep pelos índices e avaliações, é notória essa

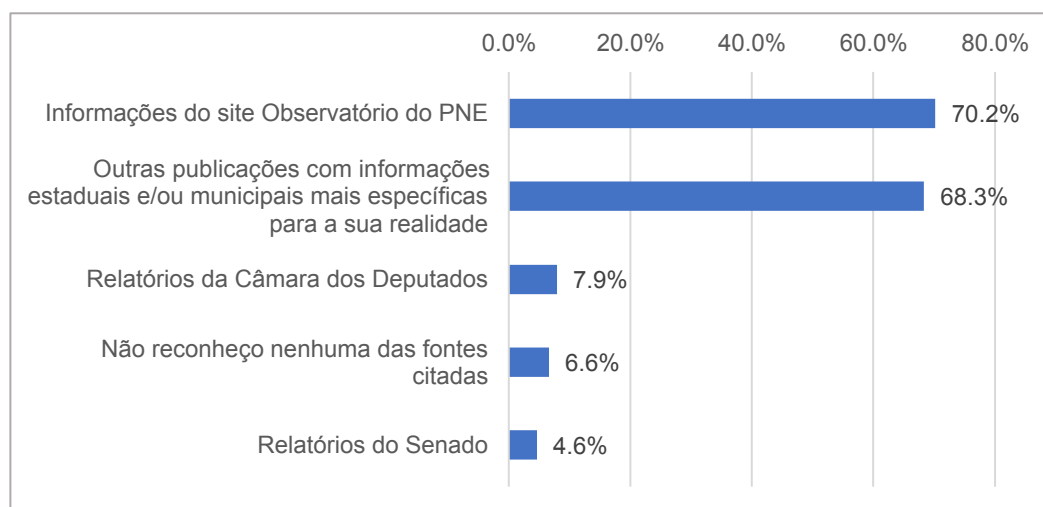
sobreposição, a exemplo das falas de um dos gestores e um dos conselheiros, que dizem ter utilizado dados do MEC sobre o monitoramento e citaram a plataforma “PNE em movimento”, hospedada no *site* do MEC, mas que são todas informações e publicações do Inep.

Nós usamos os relatórios que estavam disponíveis, não me lembro se foram pelo Inep, mas eram os relatórios que estavam disponíveis na plataforma PNE em movimento (C2, entrevista, 2020).

A diferença do anuário para os relatórios de monitoramento do PNE é que no anuário a gente encontra mais dados desenhados para as UF, ou seja, se eu quero ver um dado de matrícula do ensino médio eles colocam nacional mas também colocam os resultados dos estados. Isso eu vi também naquele portal de monitoramento, o PNE em movimento (GS1, entrevista, 2020).

O Inep dispõe de dados processados a respeito dos censos da educação e dos índices de avaliações, assim como diversos outros dados produzidos pelo Instituto, e fica visível pela pesquisa que o órgão é reconhecido por isso. Contudo, existe uma certa contradição quanto ao uso de informações e dados de instituições ou fundações privadas, pois somente 23% dos respondentes do *survey* afirmam usá-los (Gráfico 13), porém, nas entrevistas, eles aparecem com bastante frequência, principal e majoritariamente o conteúdo produzido pelo Todos pela Educação – Observatório do PNE e também o seu anuário brasileiro da educação básica. O que também se confirma pela pergunta 34 do questionário sobre o conhecimento acerca de fontes de dados a respeito das metas do PNE, em que a maioria (70,2%) disse conhecer o *site* do Observatório, conforme Gráfico 14.

Gráfico 14 – Conhece alguma das fontes de dados a seguir a respeito do monitoramento das metas do PNE



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Conversando com gestores e conselheiros, é possível notar que alguns não sabem se tratar de uma plataforma mantida por uma ONG e a utilizam por considerarem de fácil acesso, o que será mais explorado no tema D:

No monitoramento que nós fizemos até o ano passado nós utilizávamos muito os dados do anuário brasileiro da educação básica, principalmente porque os dados que estão ali além de eles já terem sido processados, eles remetem a fonte oficiais, que é no caso o Inep, dados do Censo Escolar, dados de matrículas a partir dos microdados (GS1, entrevista, 2020).

Nós usamos os relatórios que estavam disponíveis, não me lembro se foram pelo Inep, mas era os relatórios que estavam disponíveis no Observatório do PNE. Nós fizemos inclusive o final do nosso relatório com o mesmo processo de avaliação do relatório do Observatório (C2, entrevista, 2020).

Os respondentes do *survey* também apontaram como bastante utilizado estudos técnicos do município (Gráfico 13), o que mostra que informações mais direcionadas para a realidade regional específica são importantes. No entanto, nas entrevistas, essa informação apareceu de maneira um pouco distinta, como na fala de gestor da secretaria, o qual informou haver um instituto estadual de produção de dados que auxiliava com os dados regionais, mas este mesmo instituto indicou que a Seed e as Semed utilizassem dados do Inep diretamente.

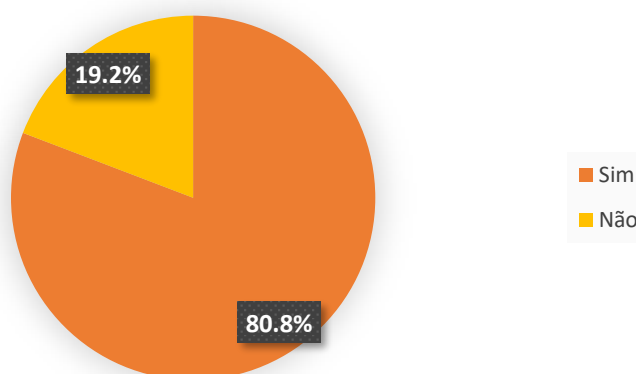
Nós temos um instituto de pesquisa aqui e ele está na nossa legislação do plano estadual como um apoiador das pesquisas. Eles nos orientaram bastante desde o começo, mas à medida que o Inep foi

produzindo os seus documentos, o instituto nos indicou que a gente usasse diretamente as informações do Inep, porque estavam todas ali, organizadas e com o trabalho sequencial a cada dois anos, como está na lei do PNE. Tem umas duas metas somente que não temos dados do Inep e aí vão os dados mais específicos da nossa realidade (GS3, entrevista, 2020).

Essa colocação exemplifica o que se mencionou no referencial teórico a respeito de indicadores sociais e de como em sua construção devem ser sensíveis, específicos e periódicos para fornecer informações para o monitoramento de políticas. E o quanto é complexo atender a essas características, principalmente quando se considera o tamanho do Brasil e a periodicidade de informações produzidas. Portanto, na maioria das opiniões durante as entrevistas pouco se fala em indicadores mais específicos sobre estado e/ou município.

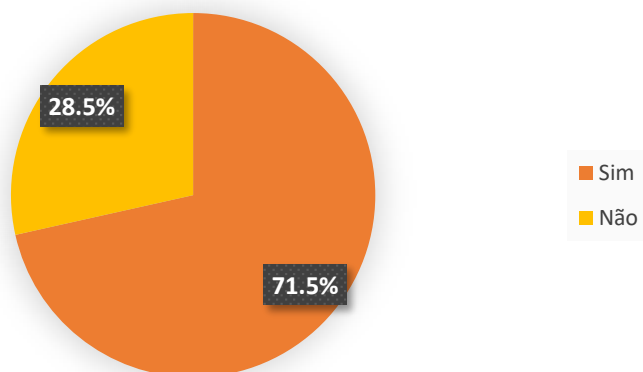
Como já explicitado, para os questionários as publicações foram divididas em dois tipos, então foram feitas perguntas sobre o conhecimento, acesso, qualidade e frequência de acesso a respeito dos relatórios de monitoramento e, separadamente, a respeito das publicações analíticas sobre o monitoramento. Especificamente quanto ao uso das publicações do Inep como fonte de informação para a formulação de políticas/ações em educação para o município/estado, os Gráficos 15 e 16 trazem os dados do *survey*.

Gráfico 15 – Já utilizou algum dos relatórios como fonte de informação para a formulação de políticas/ações em educação para o seu município/estado



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

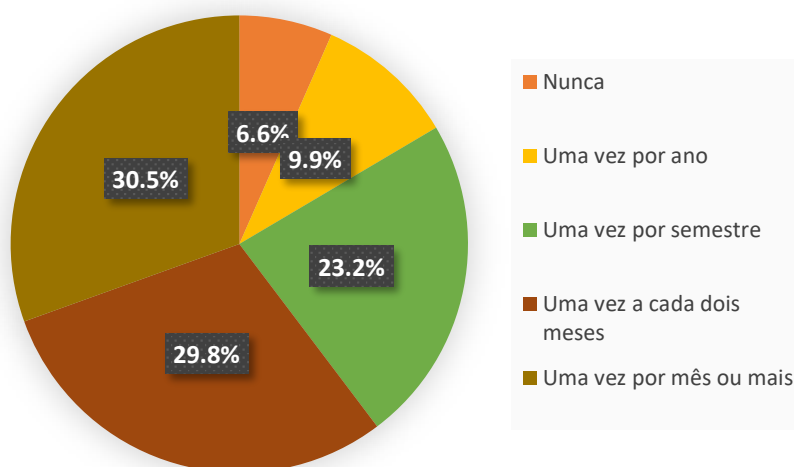
Gráfico 16 – Já utilizou alguma das publicações analíticas sobre o monitoramento como fonte de informação para a formulação de políticas/ações em educação para o seu município/estado



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

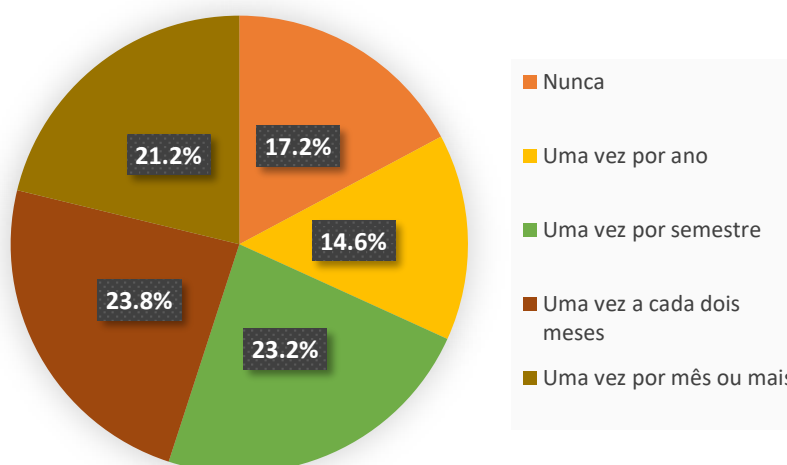
A maior parte dos respondentes (80,8%) afirma já ter utilizado algum dos relatórios, e 71,5% disseram que já utilizaram as publicações analíticas, o que demonstra um bom percentual de uso dessas publicações. Todavia, as respostas sobre a frequência de acesso trazem informações relevantes, como pode ser visto nos Gráficos 17 e 18.

Gráfico 17 – Com que frequência acessa o conteúdo de algum desses relatórios de monitoramento



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Gráfico 18 – Com que frequência acessa o conteúdo das publicações analíticas sobre o monitoramento



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Apesar de a maioria declarar reconhecer as publicações e já as terem utilizado, quase 40% dizem terem acessado os relatórios no máximo uma vez por semestre (23,2% uma vez por semestre; 9,9% uma vez por ano e 6,6% nunca) e, as publicações analíticas, mais de 55% também acessaram no máximo uma vez ao semestre (23,2% uma vez por semestre; 14,6% uma vez por ano e 17,2% nunca). Por meio do questionário não foi possível inferir com mais precisão o porquê dessa frequência de acesso, pois há uma limitação no instrumento.

Nas entrevistas, gestores e conselheiros relataram se reunirem nas comissões de monitoramento entre uma a duas vezes por mês e que essas são as reuniões ordinárias, mas sempre que preciso se reúnem fora desse calendário. Informaram também que a dinâmica nesses encontros consiste basicamente em debater o patamar das metas, discutir sobre ações e definir tarefas para os membros a fim de colocar em prática o monitoramento. Como visto, os dados do Inep, juntamente com os da plataforma do Todos pela Educação, são a principal fonte de informação para subsidiar essa dinâmica, logo considera-se a frequência de acesso às publicações – especialmente às analíticas – relativamente baixa, uma vez que os debates ocorrem com uma frequência maior do que boa parte dos usuários afirmam acessar as publicações.

Como dito, fica visível a importância das informações do Inep para o monitoramento das metas do PNE. Porém, percebe-se que há uma preferência pelo

uso de dados mais sintéticos e por publicações com informações mais objetivas, a exemplo das seguintes colocações:

Acho que deveria ter um resumo executivo, porque o relatório é extenso e pode merecer tudo isso mas um resumo executivo que fosse duas páginas com quadros e palavras-chave parece que as pessoas, especialmente secretários, equipes de alta decisão do MEC e deputados poderiam ter aquele resumo para orientar onde vão focar a atenção e suas equipes (C5, entrevista, 2020).

O Inep podia utilizar melhor dados colhidos do FNDE através de relatórios resumidos de execução orçamentária e também informações junto à Secretaria do Tesouro Nacional e poderia ter informações mais claras, mais precisas, mais rápidas, com intervalo menor de tempo na linha do que o faz com os relatórios de monitoramento do plano nacional de educação. Acho que se o Inep se debruçasse sobre informações relacionadas a arrecadação e aplicação de recursos poderia contribuir muito para melhorar o processo de gestão das redes de ensino (C3, entrevista, 2020).

No entanto, gestores e conselheiros apontaram dificuldades no momento da apropriação de dados que aparecem sem explicações mais desenvolvidas, indicando uma certa contradição, pois ao mesmo tempo em que acreditam que a divulgação puramente do dado traz a atenção para a informação “mais importante”, indicam que há dificuldade de compreender tabelas e gráficos sem maiores explicações, além de também existir a necessidade de saber o que fazer a partir da informação meramente numérica:

Penso que o Inep é um pouco tímido na divulgação dos relatórios, poderia divulgar mais, fazer um evento que ele pudesse apresentar seus dados, suas informações, porque tem tanta coisa boa. O que muita gente não sabe, uma outra dificuldade é que tem muitas pessoas que não sabem fazer leitura dos dados, eu acho que poderia ter um evento, uma formação, alguma coisa nesse sentido, e que tanto membros da secretaria de estado quanto dos municípios pudessem aprender a se apropriar mais dessas informações (GS2, entrevista, 2020).

Por que no âmbito do conselho você tem um corpo de conselheiros que tem uma tratativa com a educação, estão acostumados a fazer leituras estatísticas, estão acostumados a fazer relações entre elementos de educação, desenvolvimento social, empregabilidade, a gente está acostumado a trabalhar com essas informações, mas o problema é quando você tem um relatório com informações tão preciosas e às vezes fica restrito a esses grupos, e ele poderia descer mais, ele poderia ter uma linguagem mais acessível no sentido nem que fosse pelo menos um caderno dele, uma tradução por exemplo para um diretor de escola, porque o Inep trabalha com o Brasil e saindo dos grandes centros a gente sabe as dificuldades que existem (C1, entrevista, 2020).

Além disso, nenhum dos entrevistados disse conhecer essas outras publicações do Inep, nem mesmo esses estudos analíticos sobre o monitoramento do PNE, e, quando raramente indicavam conhecer outras publicações do Instituto, sempre falavam dos resumos técnicos do Censo, que são relatórios técnicos com dados sem proposta analítica. Acredita-se que além dos relatórios, esses estudos analíticos sobre o PNE tenham potencialidade para contribuir com o trabalho das secretarias, dos conselhos e demais instâncias envolvidas no monitoramento, pois buscam debater sobre o que leva algumas metas a estarem em determinado patamar, as implicações disso e quais os pontos relevantes a serem considerados quando da construção de ações/políticas para o seu alcance.

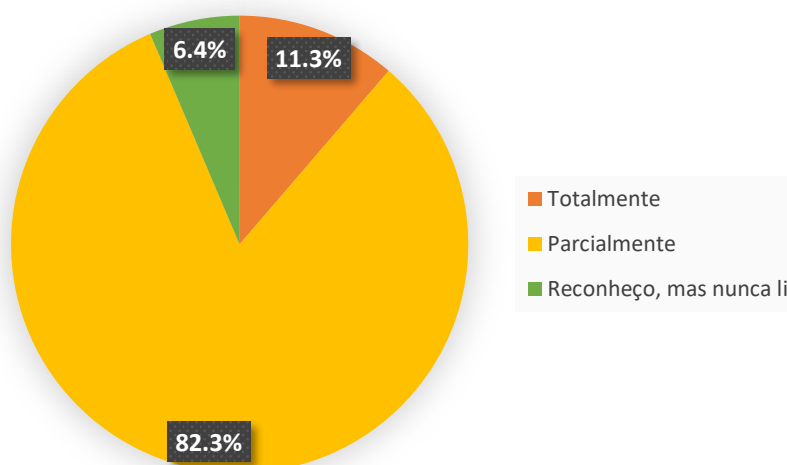
Fica explícita a relevância atribuída ao indicador como um dado que por si só revela o estado de uma meta, por exemplo. Como demonstrado no referencial teórico, aos moldes dos indicadores sintéticos existe uma busca por simplificar o entendimento sobre os porquês de as metas estarem em seus determinados níveis, e trazer essa informação por meio de um número supostamente facilita o entendimento para gestores e sociedade. Contudo, assim como os indicadores analíticos têm sua função, os relatórios e resumos executivos também são importantes, mas sem deixar de lado o aprofundamento analítico que deve ser realizado a partir deles, como os próprios gestores e conselheiros deixam transparecer em suas falas aparentemente contraditórias.

3.2.2.3 Tema C – Acesso à informação e disseminação dos dados de monitoramento

Em ambas as etapas da pesquisa, tanto qualitativa quanto quantitativa, buscou-se compreender o nível de conhecimento sobre as publicações a respeito do monitoramento do PNE, o principal meio de acesso a elas e o porquê da baixa quantidade de citações a algumas delas nos relatórios de monitoramento dos PEE.

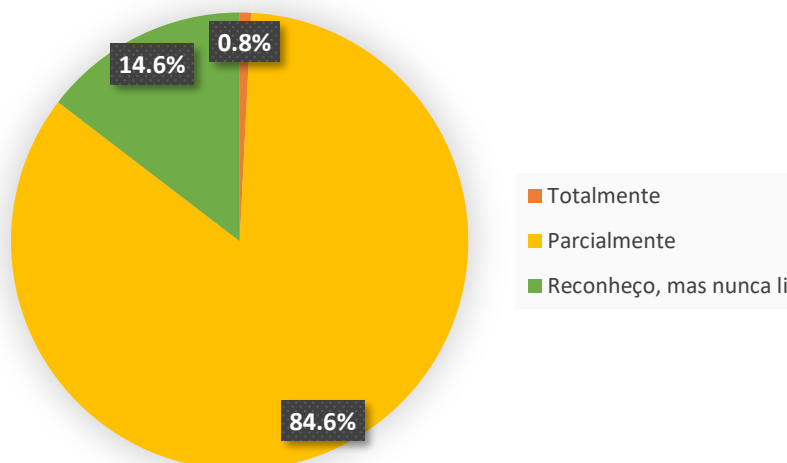
De acordo com a divisão por tipos de publicação, os Gráficos 19 e 20 trazem o nível de leitura dos respondentes sobre cada um deles.

Gráfico 19 – Se reconhece algum dos relatórios de monitoramento já o leu



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Gráfico 20 – Se reconhece alguma das publicações analíticas sobre o monitoramento já as leu



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Dos respondentes, 92,7% afirmaram reconhecer os relatórios (pergunta 19 do questionário), um número bastante alto. No entanto, somente 11,3% disseram terem lido totalmente e mais de 80% afirmaram terem lido apenas parcialmente (Gráfico 19). Já as publicações analíticas sobre o monitoramento, 84,6% afirmaram reconhecer (pergunta 27 do questionário), mas também a maior parte não as leu totalmente,

quase 85% declararam terem lido parcialmente e somente uma pessoa diz ter lido totalmente, além disso, foi maior a quantidade de respondentes que as reconheceram, mas nunca leram, quase 15% (Gráfico 20).

Acredita-se que a leitura parcial dos relatórios tenha a ver com a sua própria divisão, por metas e UF, fazendo com que os leitores foquem nos dados de seu estado ou das metas específicas que estão analisando.

Focamos nos dados do estado, até porque são muitas informações. Então não temos tempo suficiente para estudar o documento. Eu particularmente acho importante pegar do Brasil, pegar da minha região, mas sei que muita gente não olha (GS3, entrevista, 2020).

No entanto, as publicações analíticas são produzidas para serem lidas como um conjunto, algumas delas só fazem sentido se lidas do início ao fim, pois desenvolvem um raciocínio que, para fazer sentido, precisa ser lido integralmente, como é o caso da série PNE em Movimento. Pela fala de um dos gestores é possível observar que a escolha da leitura parcial por parte dos respondentes seja influenciada pela linguagem e formato dessas publicações analíticas:

As publicações mais propositivas que apontam a realidade do país ela é muito mais voltada para o público acadêmico por que a população não tem muito costume, cultura da leitura, isso dificulta muito e eu penso já a partir do momento que o Inep começar a divulgar dados mais limpos, mas somente dados, mas continuasse a produzir esses estudos mais propositivos, eu creio que as pessoas que não têm mais interesse em ler as proposições e os estudos, a partir dos dados do jeito que é possa ter, porque a partir do momento que você visualiza um dado público você quer saber mais sobre, quer saber o porquê daquilo acontecer e o que pode ser feito com aquela informação. Então acredito que se o Inep lançasse como estratégia publicar mais dados limpos e mantivesse o trabalho dos dados propositivos com pesquisas, esses estudos com pesquisas de proposições seria muito mais acessados e lidos do que hoje do jeito que está (C2, entrevista, 2020).

Fica claro nas entrevistas o desconhecimento ou apenas um reconhecimento visual sobre esse segundo grupo de publicações e, por consequência, a sua não utilização nos contextos de debate a respeito do monitoramento das metas.

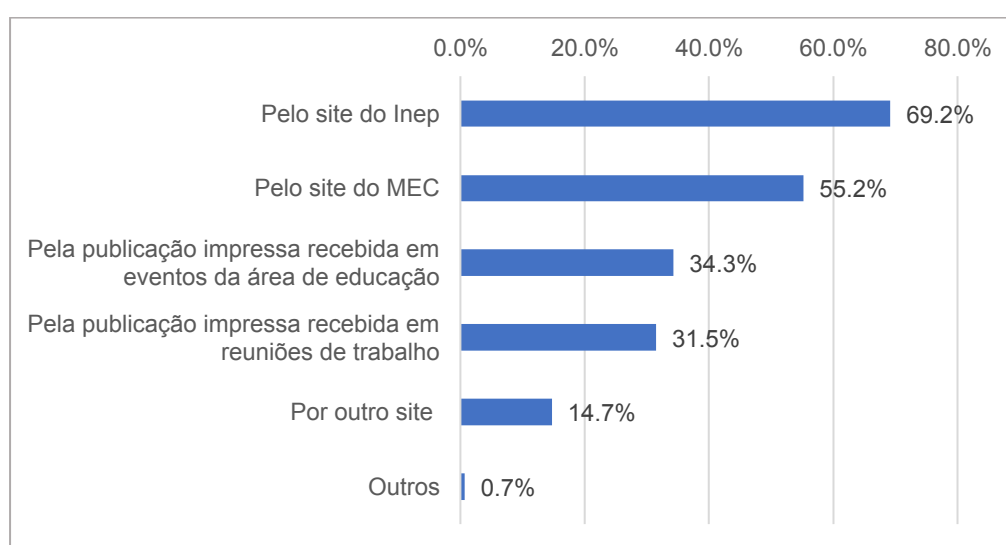
Não conheço, somente os relatórios, talvez possamos receber mais informações a respeito dessas publicações diretamente na secretaria (GS3, entrevista, 2020).

Não conheço, só os relatórios do PNE mesmo (GS4, entrevista, 2020).

Nunca recebi nenhuma publicação sobre o monitoramento, eu tive curiosidade de ir buscar, mas somente os relatórios mesmo (GS5, entrevista, 2020).

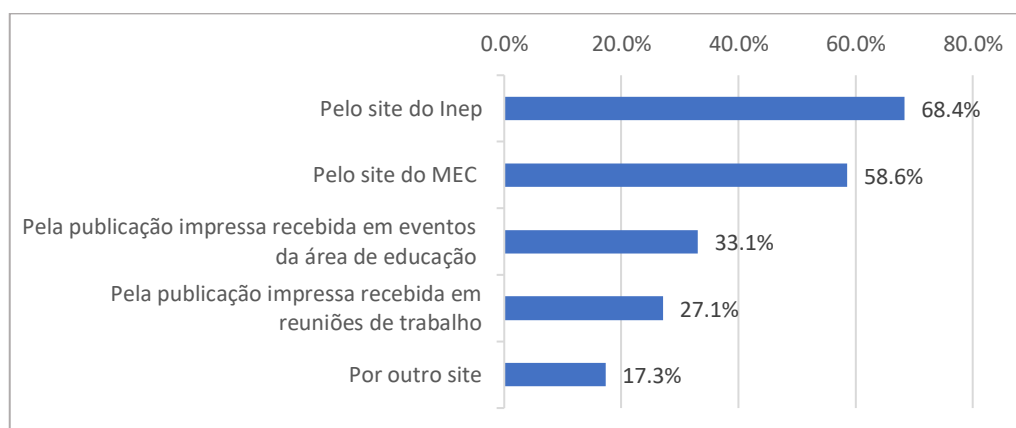
Em relação ao meio pelo qual os respondentes do *survey* tomaram conhecimento tanto sobre os relatórios quanto sobre as publicações analíticas, pergunta que permitia mais de uma resposta, o *site* do Inep foi o mais selecionado, conforme Gráficos 21 e 22.

Gráfico 21 – Como tomou conhecimento a respeito de algum dos relatórios



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Gráfico 22 – Como tomou conhecimento a respeito de alguma das publicações analíticas sobre o monitoramento

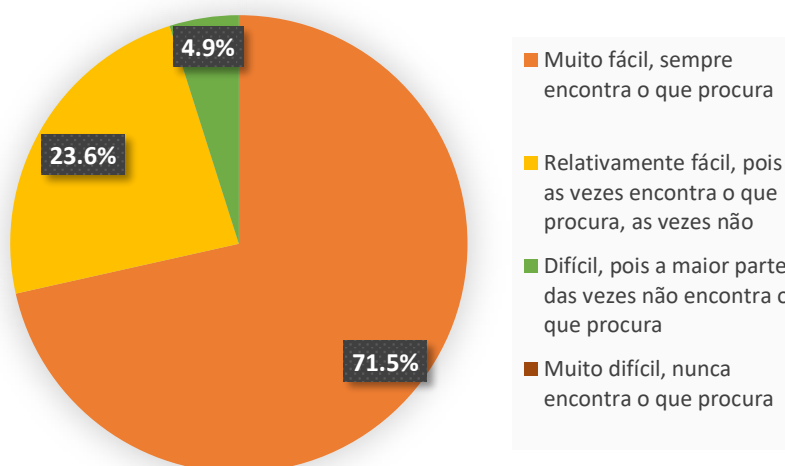


Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Quase 70% em ambos os casos, seguido pelo *site* do MEC, cerca de 60%. Pela publicação impressa recebida em reuniões de trabalho, as respostas ficaram em torno de 30%, e pela publicação impressa recebida em eventos da área de educação, por volta de 35%; já em outros *sites*, cerca de 15%. *No survey* fica evidente que o maior meio de circulação é virtual, o que foi confirmado nas entrevistas. Gestores e conselheiros afirmam que sempre recorrem ao conteúdo *on-line*, por ser mais prático e poder acessar de qualquer lugar, o que faz com que o *site* seja a maior fonte de acesso para esses atores.

Quando indagados no questionário sobre o que achavam da localização de informações/publicações no *site*, a maioria disse achar relativamente fácil, segundo Gráfico 23.

Gráfico 23 – Se já acessou o *site* do Inep, considera a localização de informações/publicações



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Dos respondentes, 71,5% disseram considerar relativamente fácil, pois às vezes encontram o que procuram, as vezes não. Apenas 4,9% disse achar difícil e quase nunca encontrarem o que procuram. Durante o segundo semestre de 2020, houve uma mudança completa do *layout* do *site*, pois ele foi hospedado em uma plataforma única do Governo Federal, o que ocorreu após a aplicação do questionário. Assim, durante as entrevistas, conselheiros e gestores foram consultados sobre a qualidade e facilidade do acesso do novo portal, ao que responderam que encontram

dificuldades e, por isso, estão utilizando *links* antigos de publicações. A pesquisa evidencia que há uma certa dificuldade em encontrar informações em ambas as versões do *site*, mesmo que não seja impossibilitador, porém, mais de 70% dos respondentes do *survey* afirmaram que as vezes não encontram o conteúdo buscado. As falas dos entrevistados corroboram a situação:

Temos encontrado dificuldade de acesso, a versão anterior era um pouco mais fácil (GS4, entrevista, 2020).

Agora está um pouco mais complicado da gente chegar lá, estamos usando ainda os endereços antigos para chegar em alguns lugares (C3, entrevista, 2020).

Achava a versão anterior melhor, não sei se porque estava mais acostumado mas eu gostava mais, do ponto de vista da navegabilidade, da experiência do usuário eu preferia a versão anterior (C1, entrevista, 2020).

Os entrevistados alertaram também para a dificuldade de uso da ferramenta de busca, e um dos gestores do Inep explicou o que é possível localizar a partir da ferramenta:

A ferramenta de busca do site atual do Inep procura somente notícias, e a do domínio gov.br/inep a mesma coisa, só busca notícias, não outras informações ou verbetes (G11, entrevista, 2020).

O decreto que institui a política de dados abertos do Poder Executivo Federal traz em seu art. 3º os princípios e diretrizes que o regem, demonstrando que, para aprimorar a prática da transparência pública é necessário entregar para usuários meios que garantam seu acesso, e uma ferramenta de busca funcional é um importante meio de facilitar e tentar assegurar esse acesso, contribuindo para o que Kuhlmann Jr. (2014) designa como democratização do conhecimento.

A Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal será regida pelos seguintes princípios e diretrizes:

I – observância da publicidade das bases de dados como preceito geral e do sigilo como exceção; II – garantia de acesso irrestrito às bases de dados, as quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto; III – descrição das bases de dados, com informação suficiente para a compreensão de eventuais ressalvas quanto à sua qualidade e integridade; IV – permissão irrestrita de reuso das bases de dados publicadas em formato aberto; V – completude e interoperabilidade das bases de dados, as quais devem ser disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de

granularidade possível, ou referenciar as bases primárias, quando disponibilizadas de forma agregada; VI – atualização periódica, de forma a garantir a perenidade dos dados, a padronização de estruturas de informação e o valor dos dados à sociedade e atender às necessidades de seus usuários; e VII – designação clara de responsável pela publicação, atualização, evolução e manutenção de cada base de dado aberta, incluída a prestação de assistência quanto ao uso de dados (BRASIL, 2016b, art. 3º).

A última questão do questionário era aberta e indagava sobre alguma sugestão que o respondente quisesse fazer de forma geral e não havia obrigatoriedade de resposta, e as indicações remeteram em grande parte à dificuldade de localização do conteúdo e à disseminação das publicações, como pode ser visto no Quadro 11:

Quadro 11 – Respostas do *survey* à questão aberta

Maior divulgação sobre o alcance e monitoramento das metas do PNE com campanhas, oferta de cursos e espaços de debates. Estabelecimento de uma área que apresente a situação de cada município em relação a todas as metas, de forma mais clara e objetiva.
Encaminhar um resumo para cada município contendo os dados mais relevantes levantados para servir de subsídio para a elaboração de políticas públicas a serem financiadas pelo FNDE, a fim de solucionar os problemas encontrados e melhorar os indicadores.
Poderiam encaminhar o link com o PDF direto nos e-mails das secretarias municipais de educação de todo o país. Estas disseminariam para as suas redes.
Devem ser mais fáceis de localizar e acessar.
Que o acesso seja mais facilitado para mais agilidade na pesquisa.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Com relação a um dos principais pontos críticos desta pesquisa – o número diminuto de relatórios de monitoramento dos estados –, ao longo das entrevistas foi possível perceber que houve dificuldades por parte dos estados primeiramente em estabelecer os termos do monitoramento:

Lá atrás na construção do plano os estados ficaram um pouco de lado, a Sase [Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino] do MEC construiu toda uma metodologia para os municípios, mas não tínhamos uma ação específica para o estado e tem diferença em relação ao município, inclusive na busca de dados, então o município teve dificuldade na busca de alguns dados e o estado teve dificuldade na

execução de uma metodologia de monitoramento (GS3, entrevista, 2020).

Depois, percebe-se também que esse é um processo em construção. Em alguns estados já se conseguiu definir os termos da produção do material, em outros, mesmo seis anos após o início do plano, há alguns gargalos nessa produção, por isso se encontram poucas informações sobre o monitoramento em alguns estados:

Existe um relatório mas ele ainda não foi publicado porque percebemos que o relatório não atende a muitas orientações do âmbito nacional, então resolvemos refazer essa pesquisa de dados, conferência de dados, alguns dados que não foram pautados em dados oficiais, uma vez que o sistema do estado não fornecia em muitos momentos informações precisas e houve a necessidade de releitura e revisão de dados (GS4, entrevista, 2020).

Nessa atual gestão eu não tive contato com nenhum relatório neste ano e acredito que não tenha nenhum publicado (C5, entrevista, 2020).

Eu participo do grupo técnico de monitoramento, que são os servidores da rede nomeados pelo secretário. Eu estou na construção do plano desde 2015, então eu fui acompanhando e até hoje permaneço nesse grupo técnico, o grupo a gente constituiu desde 2017, mas anteriormente a isso a gente trabalhou normalmente com um plano, mas aí foi oficializado o mesmo em 2017. Eu como representante da secretaria tinha sido coordenadora desse grupo. O relatório publicado de monitoramento do estado a gente passou para os gestores para as chefias para eles avaliarem e darem o aval para a publicação (GS3, entrevista, 2020).

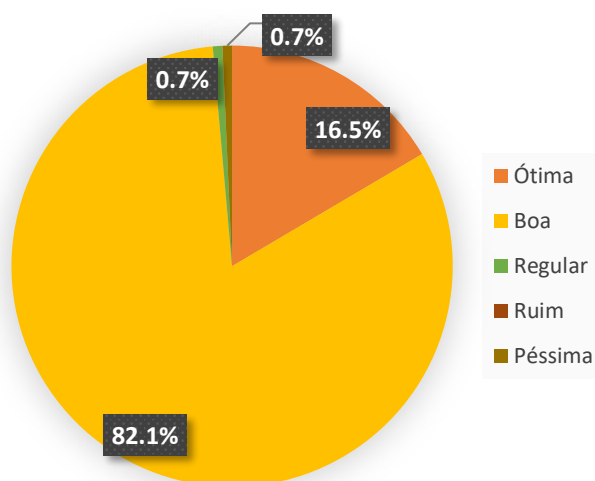
Vou te relatar as dificuldades que temos de trabalhar com os indicadores, nós tínhamos aqui uma pessoa responsável por trabalhar com o monitoramento dos planos, principalmente o estadual, que foi publicado muito tardiamente, isso também atrapalhou nosso monitoramento, essa pessoa não está mais. Hoje eu acompanho aqui na secretaria, mas assim, somente quando a gente pensa nas grandes ações, pensamos em que medida essas grandes ações estão atendendo ao plano estadual e nacional de educação. Mas isso é muito recente, do último ano para cá. Então o nosso monitoramento, a gente não sabia em que situação estava cada meta, somente no último ano começamos a saber essas informações. [...] Isso de trazer para o gabinete e inserir nas equipes o PNE e PEE como parâmetro para os seus planejamentos e começar um monitoramento foi muito em razão da primeira demanda que recebemos do próprio fórum e conselho, que nos indagou, como estamos? E aí foi um “Deus nos acuda” aqui dentro. Então foi a partir de uma demanda externa (GS5, entrevista, 2020).

Mesmo que exista na lei a obrigatoriedade de publicação a respeito do monitoramento das metas, percebe-se as dificuldades enfrentadas, desde o excesso de atribuições operacionais dos conselhos até a apropriação e uso dos dados pelas secretarias. Portanto, o acesso às informações e a disseminação dos dados precisa ser otimizado, especialmente em relação ao que se denominou publicações analíticas referentes ao monitoramento das metas do PNE. Apesar de, como elaborado no referencial teórico, a evolução das TIC ter impulsionado o acesso à informação e reduzido seus custos, atuar na avaliação para a formulação de políticas públicas depende do apoio de grupos de poder e das instituições responsáveis.

3.2.2.4 Tema D – Avaliação sobre a qualidade das publicações e apropriação de seu conteúdo

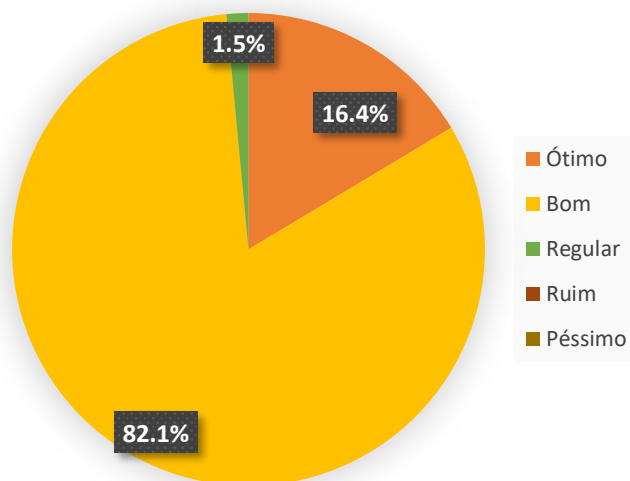
Durante a fase qualitativa, os entrevistados foram indagados a respeito do que achavam da qualidade das publicações que conheciam sobre o monitoramento do PNE, ao que indicaram uma avaliação positiva. No *survey* essas questões foram respondidas da seguinte forma, de acordo com os Gráficos 24 a 27.

Gráfico 24 – Consideram a linguagem utilizada nos relatórios de monitoramento



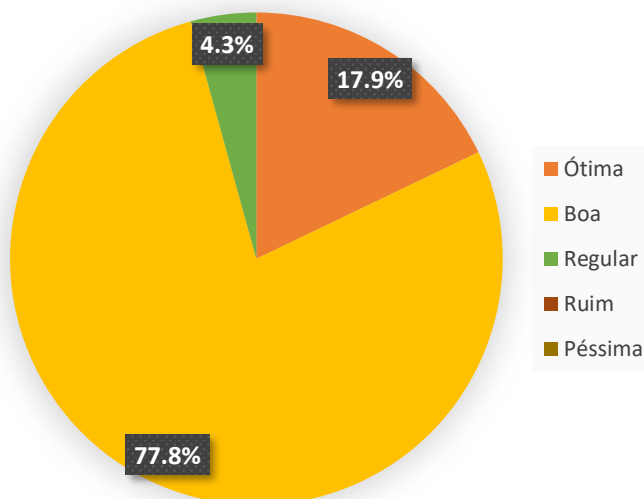
Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Gráfico 25 – Consideram o modelo de gráficos, tabelas e quadros apresentados nos relatórios de monitoramento



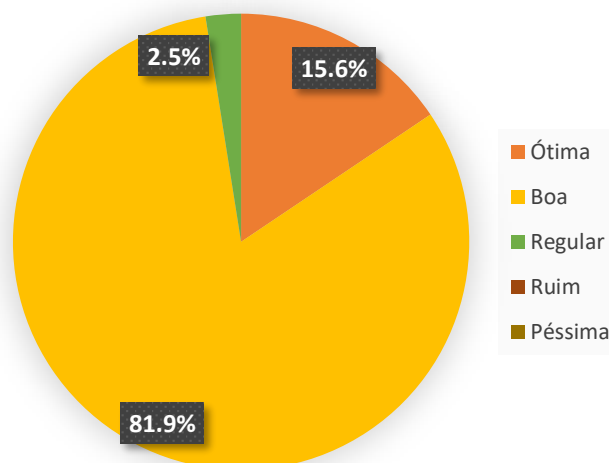
Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Gráfico 26 – Consideram a forma como os relatórios estão divididos, por meta e com fichas técnicas ao final



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Gráfico 27 – Consideram a linguagem utilizada nas publicações analíticas sobre o monitoramento



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Os respondentes do questionário consideram as publicações do Inep de boa qualidade. Daqueles que disseram conhecer e terem lido tanto os relatórios quanto as publicações analíticas, as avaliações foram boas, como pode ser visto nos gráficos supracitados. Assim, apesar de se almejar o ótimo, não se pode afirmar que haja um problema com relação à qualidade das publicações.

Contudo, durante as entrevistas, apesar de ficar visível o julgamento favorável que gestores e conselheiros fazem a respeito das publicações que conhecem, é possível perceber também que, quando tiveram acesso principalmente aos relatórios, confirmam a qualidade, porém relatam uma certa dificuldade de apropriação do conteúdo e até divergências entre informações de diferentes fontes, como pode ser visto pelas falas abaixo:

De 2015 para cá estamos encontrando divergências com os dados que já havíamos coletado por exemplo no anuário brasileiro da educação básica, que apresentava um determinado valor percentual e quando a gente puxou lá nos microdados do Censo encontramos um valor diferente. As vezes a diferença é pequena, questão de decimais, mas a vezes a variação é grande. Então tem que ter algum justificativa, porque no meu próximo relatório a gente está atualizando essa série histórica e eu vou ter que justificar porque nesse relatório estou usando dados diferentes do que apareceu no relatório anterior referentes aos anos de 2018 e 2016. Ai não sei se é uma questão de forma, a forma como estamos extraindo esses dados ou se é alguma interpretação errônea que estamos fazendo, não sei, mas temos que chegar numa resposta do porquê dessa divergência (GS1, entrevista, 2020).

Os documentos do Inep ajudam bastante a gente a entender como está a situação, porque se a gente ficar levantando dados de diversas fontes a gente não consegue entender, acompanhar, porque é um trabalho muito penoso, porque são muitas informações para construir os indicadores e nós que não somos da área específica da estatística, isso nos toma um tempo muito grande para entender mesmo as publicações do Inep, e às vezes até o nosso computador não tem condições de puxar os dados, então os dados processados são fundamentais para o acompanhamento (GS3, entrevista, 2020).

É o esforço de todo é qualquer relatório, sempre buscar o elemento de traduzir os significados daqueles elementos tanto quantitativos quanto qualitativos, isso é um desafio de qualquer relatório, por que muitas vezes além do conselho eu fico imaginando esse relatório quando chega por exemplo para um gestor de uma instituição com menos aporte de recursos de entendimento, em regiões menos favorecidas. É importante que esse relatório possa se transformar em ferramenta de gestão para um diretor de escola, para o diretor de uma regional, e que ele não fique simplesmente no âmbito de conselhos ou de secretarias, mas esse é o desafio de qualquer relatório (C1, entrevista, 2020).

Eu utilizei os dados do Observatório porque tinha informações que o Inep ainda não tinha disponibilizado. Depois que o Inep disponibilizou eu peguei os do Inep, porém percebi algumas disparidades, irei até perguntar ao [cita nome de gestor do Inep] o porquê, pois acho que depende muito da base de cálculo, não sei como é feita no Observatório, mas tem metas com os mesmos indicadores que têm dados diferenciados, não são muitos, mas em alguns há disparidade grande, mas em outros são percentuais pequenos (GS4, entrevista, 2020).

O próprio gestor do Inep destaca a dificuldade de fazer a “tradução” dos dados para a imprensa divulgá-los.

As matérias que saem sobre o monitoramento muitas vezes são ruins por diversos motivos, mas um dos motivos é pela incompreensão inclusive da matemática, o jornalista pega aquele material correndo e tem que fazer a matéria e ela sai toda errada, e não estou fazendo juízo de valor, eu estou dizendo é que ele não entendeu o que está dizendo ali, porque usa matemática, então dá um resultado errado e publica e todo mundo replica, então o erro se dissemina (GI2, entrevista, 2020).

Nesse sentido, fica evidente o que se discutiu no referencial teórico a respeito da importância da publicação científica e de como essa tradução é necessária para dialogar com públicos específicos. As demais publicações analíticas sobre o monitoramento do PNE se propõem a fazer uma análise dos dados produzidos pelo Instituto, como frisado na apresentação do volume 3 dos Cadernos:

Desse modo, enquanto os *Relatórios de Monitoramento do PNE* oferecem um registro, em série histórica, das tendências dos

indicadores e da evolução das metas, os textos inclusos nos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais* visam oferecer uma explicação, isto é, trazer análises que ajudem a entender que fatores, processos, contextos e condições características de cada nível e etapa da educação brasileira induzem ou restringem o alcance dos objetivos traçados pelo Plano (MORAES; ALBUQUERQUE, 2019, p. 11).

Destarte, com relação à apropriação do conteúdo produzido pelo Inep, nota-se um desejo por parte da gestão do Instituto de entregar os dados de maneira cada vez mais acessível, a exemplo da publicação intitulada *Linha de Base*, a primeira sobre o monitoramento. Sob a prerrogativa de tentar publicizar dados e informações sólidas, sensíveis, confiáveis, desagregáveis e com outras propriedades relevantes para o monitoramento das metas do PNE, explicitou-se a preocupação em construir uma análise que de fato fornecesse subsídios para os responsáveis pelo monitoramento e outros gestores basearem seus estudos e pesquisas:

Os indicadores e suas desagregações aqui apresentadas assumem um significado especial quando se tem em conta sua função de explicitar onde e sobre quais populações recaem as privações do direito educacional, subsidiando a tomada de decisões institucionais e o controle democrático. Com esse trabalho, o Inep oferece uma contribuição adicional à sua função de subsidiar o monitoramento e a avaliação do PNE. Essa Linha de Base proporciona uma contextualização inicial sobre a situação no ponto de partida do Plano, em 2014, para que, na sequência, sua evolução seja observada e se dimensione o impacto positivo que ele deve ocasionar na vida dos sujeitos, ampliando sua liberdade e autonomia, que é a função das políticas públicas em geral e das educacionais em particular (BRASIL. INEP, 2015b, p. 10).

As falas abaixo também indicam esse anseio:

Eu gostaria de ter algo como o Observatório do PNE, porque temos o painel do PNE que temos que ter, mas que é dentro do BI e que é bem mais complexo de utilizar. E no Observatório têm informações que não batem com as nossas, pois a forma de cálculo é diferenciada, então os dados ficam diferentes, o que é complicado. Mas eles têm uma plataforma mais atrativa, mais acessível e amigável, então fica mais fácil procurara as informações por lá. Então gostaria de ter os dados dispostos assim (CCO, entrevista, 2020).

[...] até o relatório anterior a introdução era muito metodológica, então agora a gente separou, a introdução já com um comunicado para facilitar ao leitor, aquele que quer se apropriar do material já vai direto na introdução ele já acha um resumo do que ele vai encontrar ali, e depois as notas metodológicas, que trazem quais foram as alterações metodológicas que teve, então isso é uma inovação e é no sentido de

facilitar a leitura, facilitar a apropriação para o leitor do material (GI2, entrevista, 2020).

Assim, nas entrevistas, como se pode ver, em relação aos relatórios foram apontadas fragilidades, como divergência de dados, dificuldades de quem não é da área da estatística em entender esses dados, meios de transformar essas publicações em ferramenta de gestão, além daquelas já apontadas ao longo da análise do tema B sobre os relatórios, como a necessidade de terem linguagem mais acessível para diferentes públicos e a indicação do uso do Observatório do PNE pela facilidade de localização de informações. No *survey* também surgiram sugestões de melhoria que indicam vulnerabilidades no processo de apropriação dos dados. A última questão do *survey* também trouxe algumas sugestões para este ponto, como a elaboração de “um manual de procedimentos de como fazer a avaliação do PNE” ou “a criação de um guia de monitoramento que saísse anualmente”.

As publicações analíticas do Inep sobre o monitoramento – seja por sua linguagem e/ou formato, seja pela sua divulgação – não têm circulado entre gestores e conselheiros a contento, como principalmente a etapa qualitativa da pesquisa vem demonstrando. Logo, é necessário que essas publicações se tornem mais atrativas para o seu público-alvo e que sejam mais disseminadas para que cumpram sua função.

3.2.2.5 Tema E – Importância do PNE para a educação e de seu monitoramento como possibilidade de cumprimento de suas metas.

Ao longo da pesquisa qualitativa, perguntou-se a gestores e conselheiros sobre a importância que atribuem ao PNE como forma de melhoria da educação e também sobre o que achavam da relevância do monitoramento como contribuição para o possível cumprimento das metas, portanto este tema trará informações apenas da etapa qualitativa. Tal temática é relevante para o desenvolvimento desta pesquisa uma vez que todo o esforço empreendido na confecção dos diferentes tipos de publicações sobre o monitoramento têm como objetivo subsidiar gestores na formulação de ações/políticas que visem ao cumprimento das metas, uma vez que se considera de grande importância que se chegue o mais próximo possível de atingir as metas do plano.

Em todas as entrevistas, gestores e conselheiros reconhecem a importância do PNE para a educação. Foi possível constatar a valorização da construção coletiva do plano, que contou com a colaboração de diferentes setores da educação e o quanto foi significativo estabelecer essa política de Estado:

Eu vejo que o plano nacional, os planos decenais estaduais quantos municipais, eles de certa forma dão um direcionamento muito grande para as políticas públicas e para as ações de governo e de estado que precisam de fato alinhar as propostas pensadas e as metas estabelecidas. Hoje nós estamos vivendo um momento atípico, mas antes da pandemia a gente tinha o Tribunal de Contas e o Ministério Público a todo o tempo cobrando dos gestores públicos o cumprimento das metas, então isso de certa forma é um ponto muito positivo, porque os órgãos de controle cruciais eles têm olhado muito e comparado muito como que a educação se encontra a partir daquilo que foi proposto. Então eu vejo que esse monitoramento, esse acompanhamento e até os dados sendo publicados e discutidos pelas secretarias, tanto as municipais quanto as estaduais, isso dá um direcionamento para o planejamento estratégico de cada ente federativo, isso precisa acontecer mas na prática (C2, entrevista, 2020).

Quando se trabalha com gestão pública, não importa se ela é destinada no âmbito educacional ou qualquer um dos âmbitos macro sociais, eu sempre digo que não é tão importante qual é a meta em si, mas que você tenha uma meta, que você tenha um propósito. Porque o PNE tem uma importância muito significativa, porque no fundo a grande proposta que está por detrás dele é que de fato possa se ter um projeto de Estado relacionado à educação que não tenha uma flexibilidade de mudança de governo. Quando se trata de educação ou de saúde, por exemplo, são elementos importantes que tem que ter uma estabilidade de proposição (C1, entrevista, 2020).

Eu acho que o plano foi uma possibilidade de democratizar a discussão sobre a educação brasileira, o plano possibilitou que as pessoas que estão na educação tenham uma possibilidade de compreender melhor a organização e o funcionamento da educação brasileira básica e superior, mas também os desafios que estão postos. E é claro que quando a gente consegue estabelecer 20 metas, um leque muito grande de desafios a serem superados, a gente está procurando equilibrar tudo o que é importante para a educação não focando uma coisa em detrimento da outra. Então acho que o plano traz esse caráter também ao ter as 20 metas e as suas estratégias e tentar buscar um equilíbrio sobre todas as variáveis que são importantes para garantir efetiva melhoria da qualidade da educação e ampliação do acesso e da permanência (C3, entrevista, 2020).

É possível visualizar pontos importantes do referencial teórico funcionando na prática desde a elaboração do plano até a sua avaliação. Durante a produção do texto que culminou na Lei nº 13.005/2014, com as metas e as estratégias estabelecidas, houve alinhamento entre os poderes do Estado e representações diversas da

sociedade civil. Consultas públicas foram realizadas para possíveis ajustes ao texto, criando-se assim o que Gadoti (2014) se referiu como espaços coletivos de deliberação.

Os preceitos envolvidos na definição de agenda pública também aparecem no desenvolvimento e aprovação do plano quando da conversão dos três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política –, como explicado por Capella (2007) sobre a teoria de Kingdom. Antes mesmo da elaboração do texto da lei havia a identificação dos problemas, as metas vieram como proposta de solução e a dinâmica política era propícia à aprovação e implementação, ou seja, se vivenciou naquele momento essa convergência que levou o plano a compor a agenda de prioridades.

O PNE se tornou o objetivo a ser alcançado desde a educação infantil até a pós-graduação e, portanto, fundamental para os planejamentos estratégicos das secretarias:

A secretária de educação até então nas gestões passadas não tinha essa preocupação de ter a elaboração do plano plurianual olhando para o plano nacional de educação e hoje a gente percebe que quando a gente participa das comissões enquanto representante da secretaria ou do conselho na comissão de monitoramento e avaliação, planejar o plano plurianual, planejar um orçamento, tudo é feito em cima das metas estabelecidas pelo plano. Então acho que isso foi um avanço importante e precisava acontecer (GS4, entrevista, 2020).

O planejamento a gente faz com aquilo que é ideal mas todo o planejamento é flexível e a gente sabe que no decorrer outras coisas podem acontecer que podem contribuir para que não seja efetivado, nesse sentido o PNE tem uma importância significativa, porque ele une, condensa, é como se fosse uma síntese daquilo que é importante para a educação brasileira, daquilo que é importante que a gente lance um olhar sobre na educação. Então ele dá um norte, porque até então nós não tínhamos isso, tínhamos a LDB outras legislações, o que nos ajudava e nos ajuda muito, mas penso que o plano é justamente esse planejamento maior, o que nos dá um norte em relação a tudo aquilo que verdadeiramente é importante considerar na nossa educação brasileira de uma maneira geral (GS4, entrevista, 2020).

Porém, as transições de governos também alteram a agenda e suas prioridades, e a fase da avaliação de políticas cumpre uma função bastante importante nesse sentido. Por meio dela serão expostos os resultados da implementação da política, e, mesmo que as ações dependam da vontade política dos representantes, o monitoramento ocorre em grande parte de maneira técnica, realizado por servidores e colaboradores comprometidos com o cumprimento da lei. Ficou claro que gestores,

inclusive os do Inep, e conselheiros consideram o monitoramento o principal meio de possibilitar o cumprimento das metas:

O meu relatório, assim como o relatório do PNE, é um documento a ser utilizado pelos vários órgãos de controle para analisar o cumprimento ou não do plano e adotar as medidas cabíveis. Por exemplo, se a meta do plano fala em percentual de expansão de escolas em tempo integral e o ministério público do estado percebe que o avanço das escolas que oferecem tempo integral está num ritmo lento, incapaz de alcançar a meta estabelecida para o decênio, o ministério tem que agir imediatamente, não pode esperar passar 10 anos para poder agir, tem que agir agora se ele quiser que haja algum efeito de políticas realmente sendo efetivadas para o cumprimento dessa meta. Mas o ministério público vai basear a ação dele a partir de qual documento? A partir do relatório de monitoramento. Então eu preciso entregar um relatório que apresente o mais próximo possível um retrato fidedigno do que acontece no sistema, no estado neste momento para que ministério público, tribunal de contas, assembleia legislativa, com a própria secretaria e o conselho, os sindicatos e outros órgãos para que possam agir em favor do cumprimento do plano (GS1, entrevista, 2020).

O plano nacional é como se fosse um espelho e as redes vão se organizando de acordo com as suas realidades, mas à luz do plano nacional. Tudo o que a gente faz nos estados e municípios a gente sempre tem um olhar para o PNE. Por isso o monitoramento é importantíssimo, para que a gente possa refletir melhor toda realidade do Brasil e as estratégias são importantíssimas também, porque elas esmiúçam as ações que nós devemos ensinar para que a meta seja alcançada (GS2, entrevista, 2020).

Então como o PNE é uma lei de dez anos, que você está avaliando a cada dois anos, a produção de informações sistemáticas para uma política pública de longo prazo é fundamental. Então é fundamental você produzir informações bem fidedignas para as políticas de longo prazo, porque vai te permitir um acompanhamento do que passou, do que está se passando, traçar projeções, traçar análises, que é a tarefa dessas instituições que eu falei que monitoram o plano (GI3, entrevista, 2020).

Assim, as publicações do Inep buscam servir de subsídio para a compreensão dos resultados e, a partir desses estudos, é possível às instâncias responsáveis o estabelecimento de novas políticas para que se atinja as metas, ou seja, oportuniza aos gestores a elaboração de novas estratégias políticas para o cumprimento do que foi estabelecido em Lei, demonstrando a importância do contexto dos resultados no ciclo de políticas (MAINARDES, 2006).

Por fim, é necessário destacar a fala de gestor do Inep a respeito do esforço coletivo empregado na formulação, avaliação e proposição de ações para o alcance das metas do plano.

Tudo bem, precisamos reconhecer que estamos aquém dos nossos sonhos para a educação, obviamente, o Brasil está muito atrás do que a gente queria estar, mas a gente precisa reconhecer as nossas conquistas educacionais. Quando a gente fala que 93,8% das crianças de 4 a 6 anos estão na escola, esse é um resultado para ser comemorado, quando a gente comemora esse resultado, nós temos que comemorar junto o trabalho de professor, professora, técnico administrativo, merendeira, faxineiro, estudante, eles que constroem a escola, quando a gente esquece esse resultado, a gente esquece que essas pessoas trabalharam, e eu acho que há uma certa alienação do próprio setor educacional em não perceber isso, batendo nos indicadores quando devia falar: tudo bem estamos aquém mas vamos comemorar o que fizemos até agora (GI2, entrevista, 2020).

E também as colocações dos gestores do Instituto a respeito do aprendizado que tem ocorrido entre as equipes do Inep durante esse processo inédito que vem ensinando muito aos seus pesquisadores sobre fazer política pública em seus diferentes estágios e atribuições:

Primeiro o aprendizado das produções, acho que a gente chegou em um bom nível de produção, num ótimo nível de produção, então isso já fica de aprendizado. Então essas são conquistas: organização, planejamento e revisão. Agora, o que eu acho que precisa melhorar muito ainda, a gente não fez a prévia para a imprensa antes, no caso do relatório, então precisa fazer essa prévia para não divulgarem informação errada (GI2, entrevista, 2020).

A grande importância do PNE é que ele é uma política pública de longo prazo. Então uma política pública sempre vem no sentido de responder a um problema, de responder a um desafio. Quando é uma política de longo prazo, ou seja, quando ela suplanta governos, quando ela suplanta administrações, enfim, ela se transforma numa política de Estado, é importante que você monitore os efeitos, o quanto foi feito, o quanto caminhamos ou deixamos de caminhar em cada um dos itens. Então com o PNE é muito importante, porque ele é uma política que se propõe a responder determinados desafios, te dá as estratégias e te dá os indicadores e as metas para atingir aqueles objetivos em um prazo longo, em um prazo de 10 anos, existem em outros países outras políticas públicas até de 10, 20, 30 anos, mas no Brasil você tem poucas políticas públicas de tão longo prazo assim (GI3, entrevista, 2020).

As falas transcritas mostram como as percepções subjetivas dos atores entrevistados moldam suas ações. É a concepção de neoinstitucionalismo salientada por Hall e Taylor (2003) latente, demonstrando que além das regras institucionais, o

sistema de valores e outras convenções influenciam as relações sociais e políticas e, neste caso, a relação de gestores e conselheiros com suas atribuições para a avaliação e formulação de políticas públicas.

3.2.2.6 Principais conclusões e objetivos específicos

A partir da descrição e análise dos dados das etapas qualitativa e quantitativa desta pesquisa foi possível contemplar os objetivos específicos propostos, a saber: (i) Descrever o contexto histórico de desenvolvimento do PNE e a importância de seu monitoramento, por meio das publicações do Inep, como fonte de informação para o possível cumprimento das metas; (ii) levantar as fontes de dados e informações que os atores envolvidos na formulação e avaliação das políticas públicas em educação em nível estadual e municipal utilizam para esse fim; (iii) identificar o grau de conhecimento desses atores sobre as publicações do Inep referentes às metas do PNE e a avaliação que fazem dessas publicações.

Ao longo do segundo capítulo, o primeiro objetivo foi parcialmente contemplado, com a descrição do contexto histórico de desenvolvimento do PNE. No decorrer da análise apresentada no terceiro capítulo, foi possível observar que, com relação ao processo de formulação e avaliação de políticas/ações nas Seed e Semed e ao papel dos CEE, cada ator tem sua atribuição nessa formulação, tendo as secretarias função mais propositiva e executiva e os conselhos mais consultiva em relação ao monitoramento do PNE. Outrossim, o Inep vem tentando se caracterizar, além de produtor de dados e realizador de avaliações, como um analista de suas informações, um Instituto de pesquisa que, por meio de seus servidores e colaboradores, estimula o pensamento crítico e devolve à sociedade, mediante suas publicações, conhecimentos a respeito da educação.

Durante a pesquisa foi possível também levantar as fontes de dados e informações que os atores utilizam e compreender o uso que fazem desses indicadores no processo de formulação e avaliação de políticas/ações. Percebeu-se que esses atores reconhecem a importância do uso de indicadores para embasar decisões, entretanto há uma certa limitação na frequência de uso dessas informações, e os motivos que levaram a essa frequência não ficaram esclarecidos por meio do *survey*. Pode-se constatar o uso acentuado de informações de plataforma alimentada pela iniciativa privada, especificamente pela ONG Todos pela Educação, por ter sido

considerada mais acessível, o que indica uma possibilidade de construção semelhante para os dados do Inep. Entretanto, foram apontadas discrepâncias entre alguns dados da plataforma e das publicações do Inep, explicadas pela diferença na base de cálculo em algumas metas. O Inep é um dos principais responsáveis oficiais, previsto em lei, pelo monitoramento das metas do PNE, portanto seus dados precisam ser priorizados pelos atores governamentais envolvidos na avaliação e formulação de políticas.

Observou-se também uma justaposição no reconhecimento das atribuições do Inep em relação ao MEC e também no reconhecimento das autorias de algumas fontes de informação, demonstrando um ruído na comunicação entre instituições que precisaria ser minimizado. A partir disso, foi deslindado o segundo objetivo específico.

No tocante ao acesso à informação e à disseminação dos dados de monitoramento, verifica-se que o principal meio de acesso às publicações do Inep é o seu *site* e que existem dificuldades quanto à ferramenta de busca, o que prejudica a localização de informações. Tanto no *survey* quanto nas entrevistas, há reconhecimento de ambos os tipos de publicações, o que demonstra uma boa capilaridade desse material, porém a leitura total de ambos os tipos é bastante baixa, especialmente das publicações analíticas sobre o PNE. Além disso, durante as entrevistas ficou claro que essas publicações não são tão conhecidas, fazendo com que seja necessário uma reavaliação das estratégias de disseminação desse material, assim como de seus formatos e linguagem para chegarem até seu público-alvo.

Na análise sobre a avaliação da qualidade das publicações e a apropriação de seu conteúdo conjuntamente com a temática anterior, contemplou-se o terceiro objetivo específico. De modo geral, tanto no *survey* quanto nas entrevistas, a qualidade das produções do Inep foi reconhecida. Porém, gestores e conselheiros relataram nas entrevistas dificuldades de apropriação de algumas informações, o que influenciou também a elaboração dos relatórios dos estados. O apoio institucional difuso tanto na aprovação dos PEE quanto no oferecimento de subsídios para o monitoramento levaram gestores e conselheiros a reconhecerem que este é um processo em construção

Por fim, falar sobre a importância do PNE para a educação e de seu monitoramento como possibilidade de cumprimento de suas metas estava previsto como segunda parte do primeiro objetivo específico. Entendeu-se a importância da construção coletiva do plano e de suas metas como norteadoras dos planejamentos

estratégicos das secretarias de educação, que basearam seus planos estaduais e municipais no que está definido no plano nacional e os monitoram nos moldes definidos pelo Inep; monitoramento, este, visto como principal meio de possibilitar o cumprimento dessas metas. Ademais, constata-se em todo esse processo o aprendizado para o Inep como órgão de pesquisa em educação e já vão se estabelecendo as bases de acompanhamento, controle e melhorias para os futuros planos decenais.

Após a conclusão da análise, passa-se agora para as proposições do PAE. Com base nos resultados da pesquisa e com o intuito de contribuir para o aprimoramento e a disseminação das publicações a respeito do monitoramento do PNE, são propostas ações para tentar minimizar os elementos críticos e os mais vulneráveis identificados na pesquisa de campo.

4 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL

A começar da análise realizada no capítulo anterior, foi possível identificar elementos importantes para compreender qual a contribuição dos conteúdos produzidos e publicados pelo Inep a respeito do monitoramento das metas do PNE para a formulação e avaliação de políticas públicas visando ao cumprimento dessas metas. Desse modo, propõem-se intervenções na tentativa de minimizar as fragilidades apontadas.

Partindo dos resultados do estudo empírico, em ambas as abordagens (quali-quantitativa), observa-se um acentuado uso de informações não governamentais. Os atores envolvidos na pesquisa quantitativa declararam utilizar, além das informações do Inep, principalmente a plataforma Observatório do PNE como fonte de referência. Na pesquisa qualitativa, gestores e conselheiros justificaram esse acesso pela facilidade com que encontram os dados buscados, porém, ressaltaram diferenças entre dados, o que se constitui uma grande fragilidade, uma vez que o Inep é o principal responsável governamental por esse monitoramento.

O *survey* revelou certa limitação na frequência do uso de indicadores para a formulação e avaliação de políticas, o que poderia ser mais bem avaliado com o uso de ferramenta que fornecesse informações sobre acesso ao *site* de publicações e número de *downloads*, pois possibilitaria um cruzamento de dados para confirmar essa informação e também um panorama geral sobre os usuários e os conteúdos que menos acessam.

Ainda por meio do *survey* foi possível perceber um entendimento sobreposto das secretarias de educação acerca das atribuições do Inep e do MEC, o que foi confirmado nas entrevistas, as quais também expuseram uma dificuldade entre gestores das secretarias e conselheiros em reconhecer algumas autorias das fontes de informações que utilizam.

Com relação ao acesso por meio do *site* do Inep, o *survey* também indicou limitações e as entrevistas evidenciaram dificuldades no uso da ferramenta de busca deste *site*, prejudicando a garantia irrestrita de acesso à informação assegurada por lei, que tem como objetivo refinar a experiência da transparência pública.

O *survey* apontou um alto reconhecimento dos respondentes a ambos os tipos de publicações do Inep sobre o monitoramento, porém mostra um baixo número de leituras totais desse material, o que indica um conhecimento relativamente superficial

das publicações. Além disso, nas entrevistas, verifica-se que as denominadas publicações analíticas quase não são conhecidas, e, quando são, há um entendimento de que seriam publicações voltadas para um outro público que não incluiria os gestores.

Foi possível identificar, por meio das entrevistas, dificuldades de gestores e conselheiros com a apropriação dos dados publicados nos relatórios, por considerarem algumas interpretações de difícil compreensão para quem não é da área de estatística. Contudo, de modo geral, em ambas as etapas da pesquisa, a qualidade das publicações foi reconhecida.

O que apontam nas entrevistas são impasses no tratamento dos dados e dificuldades que ultrapassam suas atribuições como gestores e/ou conselheiros. Tal situação contribui para que se tenham poucos relatórios de monitoramento dos estados e para que entendam que este é um processo em construção que precisa da colaboração de várias instâncias.

Por fim, gestores e conselheiros reconhecem a relevância do monitoramento como principal meio de produção de estudos que irão fornecer subsídios para as esferas envolvidas na criação de políticas públicas poderem elaborar essas ações/políticas visando ao cumprimento das metas.

A seguir, será descrita a relevância do plano de ação para a gestão estratégica e as proposições de ações de acordo com os elementos críticos do caso.

4.1 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL E A FERRAMENTA 5W2H

Márcia Machado (2019, p. 11-12) entende como pensamento estratégico

a capacidade do gestor de pensar na realidade, nas necessidades e nas ações da organização de forma estratégica, ou seja, de forma articulada com os condicionantes internos e externos da organização e com objetivos a curto, médio e longo prazo. Reflete a concepção que o gestor tem da organização e de sua gestão, baseada no seu aprendizado e na experiência adquiridas ao longo dos anos. O pensamento estratégico é decorrência da visão sistêmica. Na prática, o gestor que desenvolve visão sistêmica, sabe o que é prioritário e estratégico para o desempenho da organização.

A autora destaca ainda que um gestor precisa ter, além de pensamento estratégico, uma visão sistêmica dos processos e não uma visão fragmentada, sob o risco de limitar sua atuação: “visão sistêmica e pensamento estratégico são os

elementos que permitem ao gestor utilizar o planejamento como ferramenta de apoio. Sem estes elementos, o planejamento torna-se fim em si mesmo e a gestão estratégica perde o sentido” (MACHADO, 2019, p. 12). Portanto, o planejamento é o meio para definir objetivos e estratégias, e o desenvolvimento de um plano de ação, por meio da ferramenta 5W2H, tem como objetivo orientar a elaboração do planejamento estratégico do Inep em relação às suas publicações.

A ferramenta metodológica 5W2H traz uma “maneira de estruturarmos o pensamento de uma forma bem organizada e materializada antes de implantarmos alguma solução” (BEHR; MORO; ESTABEL, 2008, p. 39). Por meio de proposições objetivas, serão sugeridas algumas ações como resposta às fragilidades apontadas a partir do estudo empírico deste caso:

Uma forma simples de planejar as ações operacionais, o 5W2H consiste na formatação de um plano respondendo às seguintes questões: O que? (What?), Por quê? (Why?), Onde? (Where?), Quando? (When?), Quem? (Who?), Como? (How?) e Quanto custa? (How much?). O plano de ação 5W2H é uma maneira simples que contém as informações necessárias para o acompanhamento e a execução da ação pretendida (MACHADO, 2012, p. 51).

Para tanto, foram definidos quatro blocos de proposições de acordo com a identificação de ações semelhantes para o atendimento a determinado elemento crítico.

4.2 PAE: AÇÃO DE SENSIBILIZAÇÃO

Como o objetivo geral desta dissertação é analisar a contribuição dos conteúdos produzidos e publicados pelo Inep a respeito do monitoramento das metas do PNE para a formulação e avaliação de políticas públicas visando ao cumprimento dessa metas, é importante que os resultados desta pesquisa exploratória sejam divulgados entre os envolvidos na produção dessas publicações.

Ao envolver a gestão da Direção, conjuntamente com a gestão das demais coordenações que compõem a diretoria, Cgime, Coep e Cibec, busca-se explicar o contexto de desenvolvimento do problema empírico desta pesquisa, os motivos que levaram à delimitação do tema, os elementos críticos e os resultados que expõem algumas fragilidades no processo de elaboração e disseminação das publicações.

Ressalta-se que ao longo do segundo capítulo discutiu-se a importância da concretização de um plano como política perene e o tempo que se levou para que isso ocorresse no Brasil, mesmo após a previsão de sua criação na Constituição Federal de 1988. Somente em 2014 aprovou-se um plano que abarcou as diversas áreas da educação e delimitou, de forma factível, a sua avaliação sistemática.

Assim, a Lei nº 13.005/2014 confiou ao Inep a etapa da avaliação da política. Portanto, levar para os pares os resultados de uma pesquisa que buscou conhecer o uso que gestores de secretarias de educação, órgão fundamental na formulação e avaliação de políticas, e conselheiros estaduais possam estar fazendo desse material é parte fundamental das ações para esta dissertação.

Quadro 12 – Apresentação da pesquisa

O quê?	Apresentação da pesquisa para gestores e equipe técnica da Direção.
Por quê?	Reportar os resultados da pesquisa. Justificar a escolha das ações propostas e dialogar sobre a possibilidade de sua implementação. Sensibilizar gestores, servidores e colaboradores em geral para a compreensão de como as publicações do Inep a respeito do monitoramento estão sendo utilizadas e a importância da implementação de ações para a consolidação deste processo.
Onde?	Auditório do Inep.
Quando?	Durante o período das primeiras reuniões anuais, na primeira quinzena de janeiro de 2021.
Quem?	Cgime, Coep e Cibec.
Como?	Apresentando a pesquisa a servidores e demais colaboradores e abrindo para o debate.
Quanto?	O valor do custeio do convênio entre o Inep e o CAEd para a realização deste mestrado profissional, mais 4h de duração da apresentação.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Necessário destacar que a próxima publicação do relatório de monitoramento será realizada em 2022, portanto, a sensibilização da gestão neste momento é bastante relevante para se pensar as ações passíveis de serem concretizadas para que o material produzido pelo Inep tenha ainda maior capilaridade e melhor apropriação por parte de seus usuários. A seguir, as ações mais direcionadas aos elementos críticos.

4.3 PAE: AÇÕES FACILITADORAS PARA A APROPRIAÇÃO DE DADOS

Esta seção tem como objetivo propor ações para minimizar o primeiro e segundo elementos críticos, a saber: (i) 50% dos relatórios disponíveis (14 relatórios de monitoramento das metas foram localizados entre estados, capitais e DF – PEE, PDE e PME), fazem menção às publicações da Dired sobre o PNE; (ii) A consolidação, ainda em curso, do processo de edição e de disseminação das publicações sobre o PNE em relação à sólida e longa trajetória que constitui a linha editorial do Inep.

Atualmente, é inegável o espaço que ferramentas digitais ocupam na maneira como as pessoas se relacionam entre si, com o mundo e, por consequência, com o acesso ao conhecimento.

O aumento [do uso de tecnologias] e a diminuição de custos envolvidos no acesso à informação e à interação a distância viabilizados pela Internet ampliam, ou mesmo criam, novos espaços para a participação social, os quais carregam em si um potencial transformador (BRAGA, 2010, p. 374).

Logo, buscar novos meios, além do texto escrito, de apresentar dados produzidos por um órgão de pesquisa é importante na tentativa de aproximar essas informações do seu público-alvo e de facilitar a apropriação delas.

A ação proposta no Quadro 13 foi suscitada a partir de experiência realizada com um dos periódicos do Inep, a revista *Em Aberto*, em que, durante a publicação de um de seus números temáticos, foram entrevistados os organizadores a respeito do tema e o vídeo disponibilizado no canal do Inep. Tal edição teve o maior número de acessos e *downloads* recentes, o que somente pode ser constatado por as revistas estarem hospedadas no OJS, que disponibiliza esses dados, como indicado no capítulo dois e exemplificado no Anexo A.

Quadro 13 – Outros meios de publicação

O quê?	Outras mídias de publicação (vídeos e <i>podcasts</i>).
Por quê?	Facilitar a apropriação das informações. Dinamizar as interações entre público e Inep e permitir maior constância na divulgação de informações.
Onde?	Sede do Inep.
Quando?	Projeto piloto ao longo do ano de 2021.
Quem?	Cgime, Coep e Ascom.
Como?	Gravando vídeos e áudios utilizando o espaço e o equipamento existentes no Inep e disponibilizando em canais oficiais das redes sociais do Inep, entre outros locais.
Quanto?	Cerca de 104h de trabalho bimestral e mais 20h por ano divididas entre servidores e colaboradores das três áreas envolvidas. ⁴

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A proposta é utilizar o próprio espaço disponível no Inep e já preparado para a gravação de vídeos, uma espécie de estúdio já utilizado para a gravação de outros projetos. Deverão estar envolvidos a Cgime como produtora dos dados e responsável por selecionar as informações relevantes e fazer a explicação o mais didaticamente possível. A Coep como responsável pelo roteiro em conjunto com a Ascom deverá também elaborar a identidade visual do vídeo:

Um projeto de identidade visual consiste em configurar um sistema de informações que pode envolver diferentes atividades profissionais e incluir projetos de logotipo, símbolo gráfico, aplicativos de papelaria, embalagens, sinalizações, *design* de produtos, *web design*, arquitetura, interiorismo, publicidade e todo tipo de comunicação visual que participa da constituição da identidade e da imagem pública da organização (TEIXEIRA; SILVA; BONA, 2007, p. 1).

Para os *podcast*, o processo será semelhante – *podcasts* são apresentações de áudio gravadas e disponibilizadas na internet. O Inep também disporia do espaço, o mesmo em que serão gravados os vídeos, e as coordenações deverão ter as mesmas atribuições. O diferencial está nos conteúdos e no tempo de duração. Os vídeos deverão ser curtos, por cerca de no máximo cinco minutos, e o objetivo é explicar um dos indicadores de cada meta, como se chegou à elaboração daquele indicador e como fazer a sua leitura nos relatórios. Julga-se o tempo suficiente a partir da experiência da pesquisadora nas entrevistas com os gestores do Inep, uma vez

⁴ A estimativa de horas foi realizada de acordo com a experiência da autora com produção e edição de textos ao longo de sua atuação na Coep.

que fizeram esse exercício de explicar de maneira simplificada alguns indicadores. Os vídeos seriam gravados por pessoas da própria equipe do Inep selecionadas de acordo com a desenvoltura necessária.

A orientação para os *podcasts* será a disponibilização de uma gravação mais longa, pois os vídeos precisam que os sentidos do usuário estejam voltados para ele, visto que precisam ouvir e assistir as imagens, pois elas comporão a explicação, com animações e outros recursos visuais. Já o *podcast* exige de seu ouvinte apenas o sentido da audição, o que pode ser feito em diversas ocasiões juntamente com outras atividades, como dirigir ou fazer atividade física. Além disso, os *podcasts* teriam como função também explicar os dados, mas a partir de entrevistas com especialistas das áreas avaliadas e também com a própria equipe de monitoramento das metas. Tanto vídeos quanto *podcasts* serão direcionados a gestores das secretarias estaduais e municipais de educação e a conselhos e fóruns de educação e terão periodicidade bimestral. O custo foi medido por horas de trabalho, uma vez que não envolverá a aquisição de novos equipamentos e nem de consultores externos, apenas dos servidores e colaboradores já atuantes no órgão: elaboração de pauta e roteiro – 40h (cinco dias úteis) por edição bimestral; gravação – 24h (três dias úteis) para vídeo e *podcast* por edição bimestral; edição e publicação – 40h (cinco dias úteis) para vídeo e *podcast* por edição bimestral; seleção de apresentador para o vídeo – 20h por ano. Assim, acredita-se que será possível facilitar a apropriação das informações produzidas e publicadas pelo Inep.

O Quadro 14 traz como sugestão a reativação do boletim “Na Medida”. Boletim é “um tipo de documento com o objetivo de publicar ou distribuir uma informação” (DICIONÁRIO DIREITO, [c2020], s/p), como gênero textual é informativo, ou seja, trata-se de texto curto, objetivo e com linguagem clara. Em sua primeira edição, em 2009, o editorial explicou seus objetivos:

É neste contexto que surge o boletim 'Na Medida'. Trata-se de uma iniciativa do Inep com o objetivo de divulgar estudos que são produzidos pela equipe técnica desta autarquia para um público amplo, buscando não só difundir os dados educacionais produzidos pelo instituto, mas também contribuir para o debate das questões educacionais. A proposta é priorizar estudos empíricos, ou seja, estudos que trabalhem com dados concretos (BRASIL. INEP, 2009, p. 9).

Quadro 14 – Retomada de publicação de Boletim

O quê?	Retomada da publicação do boletim “Na Medida” repaginado.
Por quê?	Para publicar informações com linguagem simples e objetiva e periodicidade regular.
Onde?	Sede do Inep.
Quando?	Segundo semestre de 2021.
Quem?	Cgime, Coep e Ascom
Como?	Retomando a edição do boletim solicitando aos pesquisadores da Cgime e também aos jornalistas da Ascom que elaborem textos curtos e de linguagem simples explicando desde como funciona o monitoramento até os patamares das metas.
Quanto?	Cerca de 68h de trabalho mensal divididas entre servidores e colaboradores das três áreas envolvidas.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Apesar das mídias digitais mais recentes terem apelo quando se trata da “tradução” de informações complexas, como visto na proposta anterior, existem gêneros textuais que também cumprem uma função importante nesse sentido. O boletim em questão fez parte da linha editorial do Inep durante alguns anos após a criação da Dired e, como indicado pelo gestor do Inep, era de responsabilidade da diretoria sua confecção e tinha como função divulgar ações do Inep para a imprensa.

Para a divulgação dos estudos, de coisas que os pesquisadores faziam, tinha o boletim Na Medida, ele era quase um release sobre os dados, e ele era um informe para jornalistas. A diretora da Dired que à época criou o boletim queria algo simples, rápido, porque a Ascom cobrava que produzíssemos notícias sobre as nossas ações. Depois, com o tempo, ele foi virando artigos, até chegar a ser uma publicação grande, com mais de 20 páginas e com uma linguagem de artigo, até que mudaram completamente a proposta editorial e ele foi descontinuado (G11, entrevista, 2020).

A finalidade desta proposição é repaginar o boletim, direcionando seu objetivo para a divulgação do monitoramento das metas por meio de matérias curtas e objetivas com linguagem de fácil assimilação para o público em geral e seu novo *layout*, que será desenvolvido pela Coep, fará referência a essa nova diretriz. O boletim continuará direcionado à imprensa, mas também à gestores escolares e demais público interessado em informações sobre a educação. E, em sua primeira edição, o editorial deverá explicar as alterações e os novos objetivos.

A equipe da Cgime em parceria com os jornalistas da Ascom, sob o auxílio da equipe da Coep, deverão produzir os textos curtos e a publicação terá de seis a oito

páginas, com periodicidade mensal e publicação *on-line*. Um comitê deverá ser formado por cinco membros, três das áreas da Dired, mais um representante da presidência do Instituto e um membro externo de reconhecida experiência editorial – por meio de portaria do Inep, à exemplo dos comitês dos periódicos –, os quais deliberarão uma vez ao mês sobre o conteúdo do boletim. O custo também foi previsto por horas de trabalho, pois também não envolverá a aquisição de novos equipamentos e nem de consultores externos: reuniões com comitê – 4h por edição mensal; elaboração de textos – 24h (três dias úteis) por edição mensal; revisão pela Coep – 16h (dois dias úteis) por edição mensal; diagramação e publicação pela Coep – 24h (três dias úteis) por edição mensal. Esta ação proporcionará um diálogo frequente com imprensa e público leitor interessado na educação.

Para atender a demanda de gestores da secretaria e de conselheiros entrevistados acerca de publicações em que constem apenas dados, sem análise crítica, para que possam fazer esse exercício de pesquisa dentro das secretarias e conselhos, segue Quadro 15 com proposta.

Quadro 15 – Publicação de resumos executivos

O quê?	Publicação de resumos executivos com dados regionais sobre pontos críticos das metas.
Por quê?	Oferecer aos secretários de educação dos estados e demais gestores e conselheiros dados já processados a respeito das metas do PNE sem as análises das outras publicações.
Onde?	Sede do Inep.
Quando?	Segundo semestre de 2021.
Quem?	Cgime, Coep e Deed.
Como?	Utilizando a expertise da diretoria de estatísticas para a produção desse material.
Quanto?	Cerca de 228h de trabalho anual divididas entre servidores e colaboradores das três áreas envolvidas.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A Deed, diretoria responsável pela produção dos Censos da Educação Básica e Superior, publica resumos técnicos com os dados dos censos em que aparecem basicamente tabelas com os dados já processados. A Cgime, em parceria com a Deed, poderá criar uma publicação em que conste somente as tabelas e os gráficos dos dados utilizados no monitoramento já processados pela Cgime, a exemplo dos resumos técnicos do censo. O diferencial é que esse resumo será publicado em 27

volumes, um para cada estado e deverá abordar somente os pontos críticos das metas, ressaltando os dados daquelas metas que estão mais distantes de serem cumpridas.

Então, para cada estado será feito um volume, em que conste, no máximo, 20 páginas, uma página para os dados de cada meta, e a disponibilização será *on-line*, não havendo necessidade de impressão. A publicação deverá ser anual, pois, como informado no segundo capítulo, o monitoramento considera informações dos censos da educação, que são anuais, e da Pnad-c, que traz dados sobre temas permanentes de pesquisa anualmente (IBGE, 2020). O custo também foi previsto por horas de trabalho: reuniões com equipe da Cgime para definição de conteúdo – 4h por bimestre, totalizando 24h anuais; elaboração de conteúdo – 20h por bimestre, totalizando 120h anuais; revisão pela Coep – 24h (três dias úteis) por edição anual; diagramação e publicação pela Coep – 60h (sete dias úteis) por edição anual.

Desse modo, as secretarias terão um panorama geral dos pontos mais críticos e os secretários de educação poderão utilizar esse resumo como ponto de partida para analisar o cumprimento do plano.

Como visto durante a pesquisa empírica, a plataforma Observatório do PNE é bastante acessada e seus usuários julgam a disposição dos dados e das outras informações deveras acessível. Portanto, o Quadro 16 traz como sugestão a aproximação da plataforma do Inep a respeito do monitoramento, intitulada, Monitoramento do PNE, aos moldes do Observatório.

Quadro 16 – Alterações na plataforma de monitoramento do Inep

O quê?	Aproximar a plataforma do Inep sobre o Monitoramento do PNE aos moldes do Observatório do PNE.
Por quê?	Torná-la mais intuitiva para o usuário a fim de facilitar a localização e a apropriação dos dados.
Onde?	Sede do Inep.
Quando?	Ao longo do ano de 2021.
Quem?	Cgime, Coep, Ascom e DTDIE.
Como?	Solicitando os ajustes à DTDIE em parceria com a Cgime, para fornecer os dados, e a Coep e a Ascom para desenvolverem o <i>layout</i> mais intuitivo.
Quanto?	548h de trabalho divididas entre servidores e colaboradores das três áreas envolvidas.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

O Inep mantém, a partir deste ano, uma plataforma de dados sobre o monitoramento. Contudo, ao longo das entrevistas, não apareceram menções a essa plataforma, somente ao Observatório. Portanto, como se trata de *site* mantido por ONG e há, como já mencionado, divergências em relação a alguns dados devido a diferenças entre a forma de cálculo, acredita-se ser necessário que a acessibilidade da plataforma mantida pelo Inep alcance o potencial do Observatório.

Para tanto, a diretoria de tecnologia em parceria com a Coep precisa analisar os motivos que fazem com que o Observatório seja considerado mais acessível e os utilizem como base para as intervenções necessárias na plataforma governamental. A DTDIE fará a parte relativa à programação da plataforma e a Coep ao *layout* e às informações disponibilizadas. À Cgime caberá o fornecimento dos dados processados, conferência das informações e a alimentação contínua da página. O custo também foi previsto por horas de trabalho: reuniões com equipe da Cgime para definição de conteúdo que entrará na plataforma – 16h, quatro reuniões com duração de 4h cada; reuniões com equipe da Coep e da Ascom para definição de identidade visual da plataforma – 16h, quatro reuniões com duração de 4h cada; reuniões com equipe da DTDIE para definir o modo como deverá ser apresentada a plataforma – 8h, duas reuniões de 4h cada; elaboração de conteúdo pela equipe da Cgime – 120h (15 dias úteis); elaboração da identidade visual pela Coep – 60h (sete dias úteis); revisão do conteúdo pela Coep – 80h (dez dias úteis); produção de modelo para nova plataforma pela DTDIE – 160h (20 dias úteis) baseadas nas horas de trabalho solicitadas pela empresa responsável pela elaboração de *hotsite* para o Enem;⁵ validação pelas equipes da Cgime e Coep – 40h (cinco dias úteis); ajustes no modelo pela equipe da DTDIE – 40h (cinco dias úteis); aprovação final e disponibilização para usuários externos – 8h, 4h de reunião para aprovação e 4h para subir a plataforma no *site*.

Dessa forma, gestores das secretarias, conselheiros, fóruns e órgãos de controle poderão ter acesso à uma plataforma mais moderna, acessível e intuitiva facilitando a apropriação das informações.

Com as quatro propostas de ação aqui apresentadas, julga-se ser possível reduzir os efeitos do primeiro e segundo elementos críticos mencionados, e também em partes do quarto elemento, pois, a partir de uma variedade maior de meios de divulgação de dados, formatos e linguagens diferenciadas para públicos distintos, será

⁵ As informações estão disponíveis em processo no SEI para uso do Inep.

possível facilitar a apropriação das informações e contribuir para a elaboração dos relatórios de monitoramento dos planos estaduais. Ademais, a variedade de tipos de publicação, de periodicidade e de propostas editoriais contribuirá para a consolidação das publicações relativas ao monitoramento do PNE à linha editorial do Inep.

Como ressaltado no segundo capítulo, a participação de gestores e sociedade em geral no acompanhamento dessas metas depende da política de divulgação do Inep como principal responsável pelo monitoramento e o Instituto busca cumprir, além do previsto na Lei nº 13.005/2014, o estipulado na Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, e também no Decreto nº 8.777/2016.

4.4 PAE: AÇÕES DE MELHORIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO

A fim de trazer propostas para reduzir os efeitos do terceiro elemento crítico – (iii) A não existência de uma ferramenta oficial utilizada pelo Inep para medir o alcance de suas publicações e se elas estão chegando ao público a que se destinam – se desenvolveu este segmento de ações.

O mecanismo de busca disponível no *site* é o meio pelo qual os usuários fazem suas pesquisas a fim de encontrarem o assunto de interesse. Como relatado durante a descrição e análise dos dados de pesquisa, a ferramenta de busca do portal do Inep é considerada ineficiente, e, como apontou o gestor da Coep, ela só permite busca por notícias, não por outros conteúdos presentes no *site*.

Quadro 17 – Melhoria da ferramenta de busca do *site*

O quê?	Melhorar ferramenta de busca do <i>site</i> do Inep.
Por quê?	Facilitar o acesso de usuários ao conteúdo geral disponível no portal.
Onde?	Sede do Inep.
Quando?	A partir do primeiro semestre de 2021 ou quando for exequível.
Quem?	Gestão da Dired, Cibec e DTDIE.
Como?	Solicitando à DTDIE a possibilidade de gerenciamento da ferramenta de busca de maneira individualizada, mesmo com o <i>site</i> hospedado na plataforma única governamental.
Quanto?	Teto máximo de R\$ 33.000,00.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

O Quadro 17 traz a proposta de melhoria da ferramenta de busca, incluindo termos de conteúdos disponíveis no *site* e de palavras-chave das publicações. Os diretórios de busca, como *Google* e *Yahoo*, são “*sites* que distinguem, coletam e descrevem outros *sites*” (ENTENDA..., [c2020], s/p) e são amplamente utilizados nas mais diversas áreas de pesquisa pela facilidade com que localizam conteúdo. A proposta é que o *site* do Inep reproduza a mesma ideia, porém para os seus próprios conteúdos, a fim de viabilizar com maior celeridade a localização desse material, fazendo com que o usuário gaste menos tempo procurando seu assunto de interesse e mais tempo se apropriando dos temas.

A diretoria de tecnologia ficará encarregada da demanda, que será solicitada pela gestão da Dired. O Cibec, como biblioteca e centro de informações do Inep, deverá fazer uma parceria com a DTDIE para a otimização dos títulos, subtítulos e palavras-chave das publicações, uma vez que, em geral, as ferramentas de busca utilizam esses termos para pesquisa (EQUIPE FLAMMO, 2017).

Como informado no terceiro capítulo, o *site* do Inep migrou recentemente para um portal único do Governo Federal, e, anteriormente, uma empresa contratada por meio de licitação atendia às questões referentes ao portal. Nesse modelo anterior, era necessário solicitar qualquer alteração à empresa por meio de uma ordem de serviço, o que gerava um custo a ser pago pelo orçamento destinado a essa manutenção e um prazo determinado pela empresa para a realização da mudança.

Nesse novo modelo não se sabe como e se é possível realizar algum tipo de modificação, portanto, a proposta é indicada sob essa condição e também sob a condição de uma possível mudança no próprio Governo Federal em 2022, que talvez possa alterar a gestão do portal, possibilitando as adequações almejadas.

Ainda nesse sentido, o Quadro 18 traz como sugestão a implementação de uma ferramenta de contagem de acessos e *downloads* que proporcionaria ao Instituto conhecer as métricas de acesso de seu conteúdo.

Quadro 18 – Implementação de ferramenta de contagem de acessos

O quê?	Ferramenta de contagem de acessos e <i>downloads</i> das publicações.
Por quê?	Compreender o tipo de usuário do portal, o quanto ele acessa e quais conteúdos acessa a fim de tornar esses conteúdos mais atrativos e de disseminá-los.
Onde?	Sede do Inep.
Quando?	Início no primeiro semestre de 2021 ou quando for exequível.
Quem?	Cgime, Coep e DTDIE.
Como?	Solicitando à DTDIE ferramenta de contagem de <i>downloads</i> e de acesso específica para as publicações do Instituto.
Quanto?	Teto máximo de R\$ 33.000,00.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Utilizando como exemplo as funcionalidades do *Google Analytics* – ferramenta que permite controlar o número e o perfil de usuários de *websites* e que é bastante utilizada – o objetivo é ter um recurso que traga informações sobre o tráfego total de usuários, mostrando o número total de pessoas que acessaram o portal, e também sobre as abas e conteúdos mais acessados. Além disso, a ferramenta deverá trazer dados sobre a origem do acesso, para que se saiba, por exemplo, as regiões que mais e menos utilizam o *site*, e também se são acessos diretos, onde o usuário digita o endereço diretamente no navegador, ou se está chegando ao portal por meio de alguma rede social, *e-mail* ou outra via. É importante também conhecer a duração média da seção para entender quanto tempo o usuário passa acessando qual tipo de conteúdo. Tais informações permitirão aos gestores do Inep elaborarem estratégias para conseguir mais acessos e tornar conteúdos menos recorridos ou utilizados por menos tempo mais atrativos, além da possibilidade de poder investir no meio mais prolífico de divulgação do portal (GOOGLE ANALYTICS, [2020?]).

A taxa de rejeição é também um indicador bastante relevante, pois por meio dele é possível perceber por exemplo – pelo tempo de uso do *site* e também pelo modo como foi a realizada a saída da página – qual conteúdo é abandonado mais rapidamente, se uma demora no carregamento de uma página faz com que o usuário desista e até mesmo se a dificuldade com o tipo de acessibilidade pelo celular ou *tablet*, por exemplo, o leva a se retirar. Identificar as páginas de saída, ou seja, a última página acessada, pode colaborar igualmente para a compreensão do conteúdo que mais leva os usuários a abandonarem o portal. Ambas as informações podem ser usadas para entender melhor os motivos que levam o usuário a não acessar

determinado conteúdo e podem ser o ponto de partida para a melhoria da apresentação desse conteúdo (GOOGLE ANALYTICS, [2020?]).

A mesma condicionante da ação descrita na Tabela 16 se aplica aqui, porém, é necessário verificar a viabilidade de implementação desta ação, pois, diferente do espaço de busca do *site*, que precisa ser alterado na codificação do portal, existem ferramentas disponíveis que podem ser adquiridas e que talvez possam ser utilizadas de maneira independente para conferir esses indicadores individualmente no portal do Inep. Consequentemente, essa possibilidade precisará ser verificada pela equipe da diretoria de tecnologia do Instituto. Portanto, para o cálculo do custo aproximado dessas ações, utilizou-se como base o contrato desta empresa de tecnologia que, como dito, administrava o portal. O valor dessas ações foi baseado no orçamento disponível anteriormente para a migração do *site* do Inep, quando, em 2015, o órgão migrou todo o seu conteúdo *on-line* para a plataforma vigente até 2019, quando foi alterada para o domínio gov.br/inep. O valor disponível para este tipo de ação para todo o *site* era cerca de R\$ 33.000.00, portanto este é um valor de referência máximo, pois para o desenvolvimento das duas ações não poderá ser gasto mais do que o teto do orçamento do contrato anterior.

Desse modo, acredita-se que o terceiro elemento crítico foi contemplado, e também parte do quarto, pois, adotando a ferramenta de controle de acesso e tornando o campo de busca mais satisfatório será possível fazer uma espécie de FI dos conteúdos, especialmente, das publicações, e medir o alcance e se elas estão chegando ao público a que se destinam.

4.5 PAE: AÇÕES DE CONTROLE DA PRODUÇÃO DE CONTEÚDO DO INEP

Para o último elemento crítico – (iv) Não há informações oficiais sobre o alcance que as publicações do Inep, a respeito do monitoramento das metas do PNE, possuem na construção de ações que têm como objetivo o cumprimento da Lei nº 13.005/2014 –, as propostas de ação estão descritas nos Quadros 19 e 20.

Quadro 19 – Produção de um plano de comunicação

O quê?	Elaboração de um plano de comunicação.
Por quê?	Estabelecer um roteiro com objetivos claros a respeito das ações que se pretende realizar para melhorar a disseminação e a apropriação do conteúdo das publicações do Inep relativas às metas do PNE.
Onde?	Sede do Inep.
Quando?	Durante o primeiro semestre de 2021.
Quem?	Cgime, Coep e Ascom.
Como?	Requerendo oficialmente à Ascom, de acordo com os trâmites de solicitação de demandas.
Quanto?	160h (20 dias úteis).

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Uma das dificuldades apontadas para a divulgação das publicações a respeito do monitoramento das metas do PNE são as ações realizadas pelo Inep após a publicação de seus relatórios e também de suas publicações analíticas. Um dos gestores do órgão apontou a necessidade de criação de um plano de comunicação que estabeleça uma rotina de disseminação dessas publicações de maneira mais assertiva:

Então era essa a nossa perspectiva para esse ano, fazer um plano de comunicação, mas ainda não conseguimos. [...] porque estamos divulgando, mas não dá forma como gostaríamos de divulgar, porque essas publicações merecem muito mais divulgação do que isso, então a gente está agindo reativamente, por exemplo, um órgão chama para uma apresentação e a gente faz (GI2, entrevista, 2020).

Segundo Paredes (2019, s/p), um plano de comunicação é

um roteiro para todos os departamentos da empresa no qual se estabelece de forma clara objetivos de comunicação a serem alcançados. Além disso, facilita o ordenamento de tarefas e que todas elas sejam realizadas de forma coerente e focadas em objetivos concretos.

Portanto, a Cgime deverá solicitar à Ascom, por meio dos trâmites oficiais, que elabore um plano de comunicação, o qual deverá contemplar primeiramente uma análise de contextualização. Esta pesquisa poderá contribuir para a análise, uma vez que descreve alguns pontos sensíveis da comunicação entre pesquisadores e público-alvo e pode servir de subsídio para se alcançar os objetivos almejados com a elaboração e desenvolvimento do plano de comunicação.

O plano deverá contemplar, portanto, a definição: dos objetivos, do público-alvo, da mensagem que se quer comunicar com cada tipo de publicação –

especialmente em relação às denominadas publicações analíticas sobre o monitoramento –, dos recursos e orçamentos a serem utilizados, de quais os canais de comunicação serão envolvidos no projeto, de um plano de ação e de uma agenda (PAREDES, 2019). É importante também que ao final da implementação das ações do plano de comunicação se realize uma avaliação para perceber quais intervenções funcionaram e quais precisam ser revistas.

A Coep participará como parceira por ser responsável pela publicização das publicações no *site* e ficará responsável pelas ações a ela atribuídas no plano, e a Cgime se responsabilizará por demandar e, por consequência, por detalhar suas ambições com o plano. Assim, busca-se definir novas atividades e inseri-las na rotina de trabalho para fazer com que os relatórios, mas principalmente as publicações analíticas a respeito do monitoramento do PNE, sejam mais conhecidas e, por consequência, mais utilizadas na formulação e avaliação de políticas públicas. O custo foi medido em horas, pois será desenvolvido pela assessoria do próprio órgão e não envolverá, a princípio, custos adicionais. O total de 160h (20 dias úteis) foi baseado também no tempo solicitado para o desenvolvimento de ações para a divulgação do Enem.

A sugestão descrita no Quadro 20 foi inspirada nos eventos promovidos em outubro e novembro de 2020 pela secretaria de educação de Sergipe e também pelas falas de gestores durante as entrevistas da pesquisa de campo.

Quadro 20 – Promoção de eventos de capacitação de gestores

O quê?	Promoção de eventos de capacitação de gestores.
Por quê?	Contribuir para a melhor apropriação dos resultados dos estudos publicados pelo Inep a respeito do monitoramento das metas do PNE e promover o diálogo entre Instituto e público-alvo com o objetivo de compreender o uso que esse público faz do material produzido pelo Inep para o monitoramento das metas.
Onde?	Remoto, <i>on-line</i> .
Quando?	Ao final do ano de 2021, uma vez por ano até o fim da vigência do plano.
Quem?	Cgime, Coep, presidência do Inep, secretarias e conselhos de educação.
Como?	Envolvendo a presidência do Inep para convidar os principais interessados em conhecer o desenvolvimento das metas, como o MEC, FNE, CNE e comissões de educação da Câmara e do Senado e também gestores e conselheiros estaduais e municipais. Produzindo evento de inauguração dos webinários e preparando conteúdo de formação para gestores e conselheiros.

Quanto?	Cerca de R\$ 8.000,00 para o seminário de lançamento, valor de referência do último evento semelhante realizado em 2018, mais 192h para os webinários.
---------	--

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Durante os meses de outubro e novembro, após mais de seis meses em que a população lidava com a pandemia de Covid-19, a secretaria de educação de Sergipe utilizou-se do modelo de webinário, seminário virtual muito difundido durante o período de isolamento social, para promover uma série de debates em evento intitulado “Ciclo de webinários – planos de educação: desafios e perspectivas” (Anexo B), que contou com algumas participações de pesquisadores da Cgime, os quais atuam diretamente na produção dos estudos a respeito do monitoramento das metas.

Esta ação deverá funcionar como um desdobramento do plano de comunicação, pois deverá estar prevista como parte da divulgação das publicações e ocorrerá uma vez ao ano. Contudo, julgou-se necessário separá-la e descrevê-la mais detidamente por ter sido considerada significativa para minimizar as dificuldades de apropriação dos estudos publicados.

A proposta consiste em produzir evento de formação por meio virtual para gestores e conselheiros estaduais e municipais. Como o evento de formação será virtual, ele poderá ser viabilizado dentro do próprio Inep, que transmitirá para os inscritos uma “aula” sobre como se desenvolveram os indicadores de cada meta, como devem ser lidas as tabelas, gráficos e demais informações e quais as outras publicações, além dos relatórios, trazem análises qualitativas dos dados e que podem ser amplamente utilizadas nos estados e municípios.

As equipes da Cgime responsáveis pelo acompanhamento de cada meta prepararão o material para o webinário – que terá duração de seis horas, três pelo período da manhã e três pelo período da tarde – juntamente com os dados para o resumo executivo, proposto no Quadro 14, pois ambas as ações ocorrerão uma vez ao ano. Além do ciclo de webinários com a proposta de formação, um grande evento de inauguração dos webinários deverá ser realizado presencialmente, após o fim da pandemia, contando com a presença de representantes do MEC, FNE, CNE e câmaras de educação do Senado e da Câmara Legislativa, além de outros representantes de órgãos de controle e demais gestores interessados e imprensa, contatados pela presidência do Inep, aos moldes do evento que já ocorreu na publicação do “Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento”. Nesse evento serão

apresentadas as publicações e a programação do ciclo de webinários. O custo será dividido em duas partes, em horas de trabalho para a produção dos webinários e no custo do evento, que será baseado no valor gasto em evento semelhante realizado em 2018, cerca de R\$ 8.000,00. Reuniões com equipe da Cgime para definição de conteúdo – 12h por ano, três reuniões de 4h; elaboração de conteúdo – 80h (dez dias úteis); apresentação das aulas para os pares – 24h (três dias úteis); elaboração de diagramação dos materiais para o curso pela Coep a partir do conteúdo criado pela Cgime – 40h (cinco dias úteis); o webinário – 6h por tema divididos em seis blocos temáticos, conforme os quatro definidos no *Linha de Base* e acrescentando mais dois, um para a meta 19 sobre gestão democrática e um para a meta 20 sobre financiamento, totalizando 36h de seminários *on-line*:

- Metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade: Meta 1, Meta 2, Meta 3, Meta 5, Meta 6, Meta 7, Meta 9, Meta 10, Meta 11.
- Metas voltadas à redução das desigualdades e à valorização da diversidade: Meta 4 e Meta 8.
- Metas para a valorização dos profissionais da educação: Meta 15, Meta 16, Meta 17 e Meta 18.
- Metas referentes ao ensino superior: Meta 12, Meta 13 e Meta 14 (BRASIL. INEP, 2015b, p. 13).

Acredita-se que com as ações descritas, tanto com o plano de comunicação quanto com os eventos de formação, o Inep possa ter elementos para produzir informações sobre o alcance que suas publicações a respeito do monitoramento das metas do PNE possuem na construção de ações que têm como objetivo o cumprimento da Lei nº 13.005/2014. E também que o Instituto possa contribuir com o aprimoramento da apropriação de informações de gestores sobre os dados gerados e analisados pelo Inep e, assim, tenha um controle maior sobre a sua produção, ajudando a contemplar o quarto elemento crítico. Segue Quadro 21 com resumo das ações propostas, dos elementos críticos e do aporte teórico da pesquisa.

Quadro 21 – Resumo: elementos críticos, aporte teórico e ações

Elementos críticos	Aporte Teórico	Ações
I – 50% dos relatórios disponíveis (14 relatórios de monitoramento das metas foram localizados entre estados, capitais e DF – PEE, PDE e PME), fazem menção às publicações da Dired sobre o PNE.	Secchi, Coelho e Pires (2019) Secchi (2019) Souza (2007) Capella (2007) Hall e Taylor (2003) Théret (2003) Mainardes (2006) Ball (2009) Gadotti (2014) Faria (2005)	Publicação em outras mídias (vídeos e <i>podcasts</i>); retomada de publicação de boletim; publicação de resumos executivos; alterações na plataforma de monitoramento do Inep.
II – A consolidação, ainda em curso, do processo de edição e de disseminação das publicações sobre o PNE em relação à sólida e longa trajetória que constitui a linha editorial do Inep.	Ferreira (2009) Brooke e Soares (2008) Carneiro e Rosa (2018) Carneiro, Delatin e Sandroni (2015) Meadows (1999)	
III – A não existência de uma ferramenta oficial utilizada pelo Inep para medir o alcance de suas publicações e se elas estão chegando ao público a que se destinam.	Rosa e Barros (2018) Velho (1997) Schweitzer, Rodrigues e Rados (2011) Zuin e Bianchetti (2015)	Melhoria da ferramenta de busca do <i>site</i> ; implementação de ferramenta de contagem de acessos e <i>downloads</i> .
IV – Não há informações oficiais sobre o alcance que as publicações do Inep, a respeito do monitoramento das metas do PNE, possuem na construção de ações que têm como objetivo o cumprimento da Lei nº 13.005/2014.	Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009) Jannuzzi (2005) Pereira e Pinto (2012) Neto, Jannuzzi e Silva (2008) Alves e Soares (2013)	Elaboração de plano de comunicação; promoção de eventos de capacitação de gestores.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Por fim, as considerações finais trarão uma síntese do que foi elaborado ao longo deste estudo e as contribuições desta pesquisa para a autora como gestora pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desta pesquisa, foi possível trazer algumas respostas à pergunta: qual a contribuição dos conteúdos produzidos e publicados pelo Inep a respeito do monitoramento das metas do PNE para a formulação e avaliação de políticas públicas visando ao cumprimento dessas metas? A partir dos resultados da aplicação do *survey* e das entrevistas semiestruturadas, conclui-se que há reconhecimento por parte de gestores e conselheiros acerca da qualidade das publicações produzidas pelo Inep sobre o monitoramento das metas, especialmente quanto aos relatórios. Entretanto, evidenciam-se limitações quanto à apropriação de seu conteúdo e à frequência de seu uso. Além disso, as publicações denominadas analíticas são menos reconhecidas e muito menos utilizadas. Revelou-se também um uso acentuado de dados não governamentais em detrimento dos publicizados pelo Inep, justificado pelos entrevistados pela facilidade em seu acesso e trato.

Desse modo a contribuição do material produzido pelo Inep para o monitoramento das metas do PNE encontra-se aquém do seu potencial. Pois, embora haja reconhecimento por parte dos participantes da pesquisa a respeito do próprio Instituto e da qualidade de suas publicações, o uso delas tem sido limitado pela dificuldade de acesso, pela falta de formação específica de alguns gestores e conselheiros para lidar com os dados e pelo desconhecimento de parte do público-alvo sobre as publicações analíticas.

As ações propostas no PAE se alinham às conclusões citadas, as quais contemplaram os objetivos propostos para esta pesquisa, e buscam apresentar resposta aos elementos críticos do caso. Primeiramente deverá ser realizada uma ação de sensibilização com os pares no Inep, em seguida, quatro ações com o objetivo de facilitar a apropriação das informações por parte dos usuários e de consolidar as publicações relativas ao monitoramento à sólida linha editorial do Instituto: diferentes mídias para a publicação de conteúdo; retomada da publicação de boletim; publicação de resumos técnicos; e alterações na plataforma de monitoramento do Inep com o intuito de torná-la mais atrativa.

A melhoria da ferramenta de busca do *site* em conjunto com a obtenção de *software* de contagem de acessos e *downloads* têm como objetivo favorecer o acesso ao conteúdo produzido e publicado pelo Inep, e, mesmo que talvez não seja possível realizar estas ações imediatamente, é necessário que elas não se percam do

horizonte dos gestores do Instituto, pois são muito relevantes para o cumprimento da lei de acessibilidade à dados públicos. A criação de um plano de comunicação e a promoção de eventos de capacitação e divulgação dos dados buscam trazer respostas às demandas por disseminação das publicações e por apropriação de conteúdos, uma vez que por meio delas procura-se abrir um canal de interlocução mais satisfatório entre os usuários de suas pesquisas e informações e o Inep. Desse modo, contemplaram-se os objetivos específicos da pesquisa, os elementos críticos e tentou-se traçar um caminho para tornar o uso dessas publicações mais satisfatório.

A aprovação da Lei nº 13.005/2014 foi um marco para a educação brasileira, principalmente no que se refere ao desenvolvimento de planos de educação para a melhoria do ensino em diversos níveis, previsto na Constituição Federal, e à participação da sociedade civil organizada no processo de formulação de políticas. O texto da lei contempla metas desde a educação infantil até a pós-graduação, passando pela valorização dos profissionais, pela gestão democrática e pelo financiamento da educação, e, apesar de pontos controversos e mudanças no texto-base, foi aprovado com diversas reivindicações de movimentos em prol da educação.

A previsão do monitoramento regular do cumprimento das metas instituídas pelo plano foi destinado ao Inep e levou o Instituto a produzir e publicar estudos para aferir a evolução dessas metas, e o propósito desta dissertação foi compreender se e como esses estudos circulam entre parte importante dos responsáveis pela formulação e avaliação de políticas públicas, gestores de secretarias de educação e conselheiros estaduais de educação. Ao buscar resposta para a pergunta de pesquisa foi possível construir um caminho de análise que partiu do alcance dos objetivos específicos para a contemplação do objetivo geral.

Começando a dissertação pela descrição do histórico da concepção de plano de educação e da discussão sobre a validade da instituição de um SNE no Brasil. Passando pela história do Inep – desde a sua criação na década de 1930 até os dias atuais, e de como ele esteve presente como órgão ligado à educação – e pelas reformulações de sua função e missão, que o levaram a participar da dinâmica educacional de acordo com as suas distintas configurações.

Continuando por meio do referencial teórico foi possível alicerçar o estudo empírico a partir da compreensão de concepções, conceitos e análises de autores de diferentes campos de pesquisa que contribuíram para o desenvolvimento dessa temática. No estudo da formulação e análise de políticas públicas, foram

desenvolvidos os diferentes conceitos de políticas públicas, agenda pública, instituições, atores e modelos de formulação e análise de políticas. A respeito do uso de informações e indicadores na formulação e avaliação de políticas, abordou-se como os indicadores sociais precisam transformar em dados tangíveis distintos aspectos da realidade social. Por fim, discorreu-se sobre a importância e o uso das publicações científicas e de como a concepção de política baseada em evidências ganhou força principalmente a partir dos anos de 1990.

No capítulo sobre o estudo empírico, foi apresentada a metodologia de desenvolvimento da pesquisa e os procedimentos para a sua concretização. Mostrou-se que a investigação foi dividida em duas etapas, uma qualitativa e outra quantitativa, as quais se complementaram interagindo dinamicamente, como ressaltou Minayo (2001). Após a apresentação dos procedimentos metodológicos, iniciou-se a dos resultados, onde as informações da pesquisa quantitativa foram exibidas em diálogo com as da pesquisa qualitativa.

É fundamental ressaltar que este estudo não tem como pretensão dar resultados definitivos sobre a temática e tampouco servir de base para generalizações, uma vez que a natureza desta pesquisa não permite tais deduções. Admite-se os limites tanto da amostra quanto dos instrumentos neste processo. O número de questionários aplicados e respondidos, assim como a quantidade de gestores e conselheiros entrevistados limita os resultados a um estudo exploratório e descritivo que pode trazer contribuições principalmente para o estudo de caso específico.

Portanto, a pesquisa desenvolvida objetiva ser mais uma colaboração no âmbito dos estudos a respeito do desenvolvimento e da publicização de indicadores para a avaliação e possível elaboração de políticas públicas na área da educação. E, mais especificamente, que possa ser uma contribuição para a realidade dessa produção dentro do Inep, para que se possa partir de uma pesquisa empírica para atuar nos processos internos possíveis de serem modificados e otimizados.

Para falar sobre o PNE, é importante frisar que sua aprovação foi um compromisso assumido de construção de novos caminhos para a educação. Entretanto, seis anos após a sanção da lei, várias metas estão distantes de serem alcançadas, demonstrando como o plano foi perdendo centralidade nas decisões governamentais. A agenda progressiva do PNE faz com que as metas precisem ser alcançadas por etapas, portanto, existem prazos e objetivos para cada dois anos de

sua vigência, logo, se um objetivo não é atingido no prazo estipulado, prejudica o biênio posterior, atuando em efeito cascata.

A Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016a) determinou que os investimentos nas áreas sociais não podem ser maiores que o reajuste inflacionário por vinte anos, ou seja, até 2036. Além disso, outras medidas de corte de investimento pelo atual governo prejudicam substancialmente a universalização do acesso à educação de qualidade prevista pelo plano, além de se tornarem um grande obstáculo para a viabilização de um próximo plano para o decênio 2024-2034.

Segundo Dourado (2018), os processos de estabelecimento de políticas públicas, incluindo sua regulação e avaliação, são permeados por disputas e por entendimentos diversos a respeito do papel do Estado no planejamento e execução dessas políticas. Por exemplo, o Fundeb é a principal política de financiamento da educação básica e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), previsto nas estratégias da meta 20, é um instrumento essencial do Fundeb para a garantia da universalização da educação. Em 2020, o Fundeb terminou seu prazo de vigência, e as discussões sobre a necessidade de um fundo permanente já vêm de longa data, porém com o fim da validade, mais uma vez a sociedade civil organizada enfrentou disputas com o governo e foi fundamental para que um novo e permanente Fundeb fosse votado em agosto deste ano para entrar em vigor no início de 2021.

O relatório da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE, 2019), publicado em 2019, reportou estagnação em 16 das 20 metas, o que demonstra uma distância entre planejamento e execução. As metas do plano foram concebidas para que as políticas em educação se baseassem nelas e para que fossem utilizadas como norte para os planejamentos nas diversas instâncias que atuam na educação. Porém, o que pode ser observado é um grande descompasso entre planejamento e execução, devido, principalmente, à pouca vontade política de grupos de poder.

Após mais da metade do período de vigência da Lei do PNE, é possível se fazer um apanhado dos principais pontos críticos que levam ao não cumprimento de metas, principalmente por meio dos diversos estudos publicados pelo Inep, e, como descrito na introdução do segundo volume dos Cadernos (MORAES; ALBUQUERQUE, 2019), para o próximo decênio existem aprendizados institucionais e metodológicos que já podem ser depreendidos dessa experiência e também aprendizados que dizem respeito às dificuldades do plano enquanto política pública, como: ausência ou insuficiência de bases de dados para o monitoramento das metas; insuficiência dos

diagnósticos prévios para a definição das metas; existência de metas e estratégias sem objetivos facilmente quantificáveis; dificuldade em monitorar a evolução municipal e estadual das metas; riscos de incompreensão de realidades quando observadas de maneira agregada; poucas definições quanto a objetivos intermediários.

Portanto, o modo como serão utilizados os conteúdos produzidos pelo Inep para a formulação de políticas públicas com o objetivo de cumprir as metas do PNE não depende somente das questões apontadas nesta pesquisa, mas também, e especialmente, da priorização da educação nas agendas de governo. É válido ressaltar que as questões apontadas não visam diminuir os avanços existentes, como a própria aprovação da lei do PNE e a previsão de seu monitoramento, e também os progressos em indicadores de algumas das metas que, apesar não terem sido cumpridas, tiveram alguns desenvolvimentos significativos. Porém, trata-se de não perder de vista o quanto ainda se precisa desenvolver políticas públicas de longo prazo e, portanto, a importância da não descontinuidade de políticas existentes sem o devido dimensionamento de seu impacto. Por meio das entrevistas, foi possível notar o quanto algumas metas estão sendo relegadas a segundo plano, perdendo investimentos e fiscalização de seu cumprimento, o que prejudica substancialmente a população que faz e/ou que poderia fazer uso delas, contribuindo assim para o fortalecimento da lógica de desigualdade de acesso, permanência e qualidade que ainda se interpõe na educação brasileira.

Como pesquisadora, as principais lições deste estudo se deram no aprendizado da construção de uma metodologia de pesquisa exequível, da sua aplicação e, principalmente, da sua análise; e no desenvolvimento de um referencial teórico que dialogasse com o problema de pesquisa, o que trouxe muitos conhecimentos novos que considero fundamentais para um gestor público. Olhar para o ambiente e para os processos de trabalho por um outro ângulo, no lugar de pesquisadora, buscando avaliar minha prática cotidiana dessa posição, também foi um exercício enriquecedor. A troca de experiências em conversas com gestores e conselheiros ao redor do país possibilitou perceber como existem realidades e visões distintas sobre a educação, e como é importante a troca com quem atua em diferentes instâncias. Toda essa experiência acrescentou sobremaneira a minha caminhada como gestora e acredito que tenha valido o investimento público dedicado, pois é seguro dizer que nesse processo os horizontes se alargaram e a prática funcional certamente será ainda mais consciente e empenhada.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias. **Instituto Millenium**, Brasília, 7 abr. 2016. Disponível em <<https://www.institutomillenium.org.br/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>: Acesso em: 26 nov. 2020.
- ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez. 2006.
- AZANHA, José Mário Pires. Política e planos de educação no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 85, p. 70-78, maio 1993.
- BALL, Stephen. J. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. [Entrevista concedida a Jefferson Mainardes e Maria I. Marcondes]. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.
- BALL, Stephen J. Intellectuals or technicians? The urgent role of theory in educational studies. **British Journal of Educational Studies**, London, v. 43, n. 3, p. 255-271, Sept. 1995.
- BARTELMBS, Roberta Chiesa. **A observação na pesquisa em educação**: planejamento e execução. [2013]. Texto utilizado em disciplina de Graduação em Licenciatura em Pedagogia. Disponível em: <http://www.sabercom.furg.br/bitstream/1/1454/1/Texto_observacao.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.
- BEHR; Ariel; MORO, Eliane Lourdes da Silva; ESTABEL, Lizandra Brasil. Gestão da biblioteca escolar: metodologias, enfoques e aplicação de ferramentas de gestão e serviços de biblioteca. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 37, n. 2, p. 32-42, maio/ago. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ci/v37n2/a03v37n2.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2020.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: Editora UnB, 2016.
- BODIÃO, Idevaldo da Silva. Reflexões sobre as ações da sociedade civil na construção do PNE 2014/2024. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 335-358, abr./jun. 2016.
- BOF, Alvana Maria; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de; BARROS, Gabriela Thamara de Freitas. Trajetória escolar, aprendizagem e desigualdade no ensino fundamental no Brasil. In: BOF, Alvana Maria; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de (Org). **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018. v. 1.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRAGA, Denise Bértoli. Tecnologia e participação social no processo de produção e consumo de bens culturais: novas possibilidades trazidas pelas práticas letradas digitais mediadas pela internet. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, Campinas, v. 49, n. 2, p. 373-391, jul./dez. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 95, de 2016a. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2007. Seção 1, p. 9.

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 maio 2016b. Seção 1, p. 21.

BRASIL. Decreto nº 79.809, de 14 de junho de 1977. Altera o Decreto nº 71.407, de 20 de novembro de 1972, que dispõe sobre o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação e Cultura. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 jun. 1977. Seção 1, p. 7429.

BRASIL. Decreto-Lei nº 580, de 30 de julho de 1938. Dispõe sobre a organização do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jul. 1938. Seção 1, p. 67.

BRASIL. Decreto nº 8.956, de 12 de janeiro de 2017. Altera o Decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 2017. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 jan. 1937. Seção 1, p. 1210.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Seção 1, p. 11429.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Seção 1, p. 6377.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 JAN. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Câmara dos Deputados (CD). **Comissão de Educação**: publicações. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/documentos-1/publicacoes.html>>. Acesso em: 11 out. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Portaria nº 986, de 21 de dezembro de 2017. Aprova o Regimento Interno do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 dez. 2017. Seção 1, p. 49.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica**: infográfico. Brasília: Inep, 2019a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Conheça o Inep**. In: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Sobre o Inep. Institucional. 2018a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/conheca-o-inep>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Editorial. **Boletim na Medida**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 3-4, 2009.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade)**. Brasília,

2020a. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enade>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Manual da linha editorial do Inep**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/514498/Manual+de+Publica%C3%A7%C3%B5es/dc6b81d7-4f22-4ca9-b158-5da56683cf7e?version=1.1>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base**. Brasília: Inep, 2015b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Publicações**. Brasília, [2020b]. Disponível em <<http://inep.gov.br/web/guest/publicacoes>>. Acesso em 30 out. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório Brasil no Pisa 2018: versão preliminar**. Brasília: Inep, 2019b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. Brasília: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2018**. Brasília: Inep, 2018b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**. Brasília, [2020c]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb>>. Acesso em 30 out. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. **Submissões**. Brasília, DF, [2020d]. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/about/submissions>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Conae 2018: a conferência**. Brasília: MEC, 2018a. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/>>. Acesso em: 16 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). História. **Ministério da Educação**. Brasília, 2018b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=171#:~:text=Em%201985%2C%20%C3%A9%20criado%20o,brasileira%20foi%20implantada%20em%201996>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **PNE em movimento**. Brasília: MEC, [s.d.]. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Diretoria de Avaliação (CAPES). **Relatório do Qualis Periódico: área 38: educação**. Brasília: CAPES, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). **Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne_200809.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fórum Nacional de Educação (FNE). **Conferência Nacional de Educação – Conae 2014: o PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração: documento referência**. Brasília, 2014.

BRASIL. Senado Federal (SF). **Previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, além do investimento atual de 5% do PIB**. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=47>>. Acesso em: 11 out. 2019.

BROFMAN, Paulo Roberto. A importância das publicações científicas. **Cogitare Enfermagem**. v. 17, jul./set. 2012.

BROOKE, Nigel. Diversificação do Ensino Médio na América Latina: o caso do Brasil. In: BROOKE, Nigel (Org.). **Marcos históricos na reforma da educação**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

BROOKE, Nigel; SOARES, J. F. (Org.). **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

BURGOS, Marcelo Tadeu Baumann. **Reforma da Educação no Brasil: da gestão da pobreza à busca de equidade**. [201-?]. Texto utilizado em disciplina do Programa de Pós-Graduação da UFJF.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CNDE). **Plano Nacional de Educação: 6 anos de descumprimento: análise da execução dos artigos, metas e estratégias da lei 13.005/2014**. São Paulo: CNDE, 2019. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2019/05/RelatorioMetasEstrategias_PNE_5Ano_Campanha_2019-1.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia N. 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: Fiocruz, 2007. p. 110-157. ePub.

CARNEIRO, Maria José; DELATIN, Daniel; SANDRONI, Laila. Produção e circulação do conhecimento entre cientistas e gestores públicos. In: REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA, 5., 2015, Porto Alegre. **Anais...** Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2015.

CARNEIRO, Maria José; ROSA, Teresa da Silva. A ciência e seus usos na política: uma reflexão sobre a política baseada em evidências. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, jun./set. 2018.

CASTRO, A. C. Construindo pontes: inovações, organizações e estratégias como abordagens complementares. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 3, n. 2, p. 449-473, jul./dez. 2004.

CASTRO, M. H. G. O INEP ontem e hoje. In: SEMINÁRIO UM OLHAR SOBRE ANÍSIO, 1999, Rio de Janeiro. **Biblioteca Virtual Anísio Teixeira**. Brasília: Instituto

Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1999. Disponível em: <<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/helena.html>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cézar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-92, set./out. 2003.

CRESWELL, John W. **Research design**: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 3. ed. Nebraska: Sage, 2009.

CRESWELL, John W.; FETTERS, Michael D.; IVANKOVA, Nataliya D. Designing a mixed methods study in primary care. **Annals of Family Medicine**, Nebraska, v. 2, n. 1, p. 7-12, jan./fev. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

DALMORO, Marlon.; VIEIRA, Kelmara Mendes. Dilemas na construção de escalas tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados? **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, n. 3, p. 161-174, ed. esp. 2013.

DAMBROS, Marlei; MUSSIO, Bruna Roniza. Política educacional brasileira: a reforma dos anos 90 e suas implicações. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 10., 2014, Florianópolis. **Anais eletrônicos...**, Florianópolis: Universidade do Estado de Santa Catarina, 2014.

DIAS, Matheus. 9 tipos de amostragem probabilística e não-probabilística. **Instituto Opus: pesquisa e opinião**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<https://www.opuspesquisa.com/blog/tecnicas/amostragem/>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

DICIONÁRIO DIREITO. [S.l.], c2020. Disponível em: <<https://dicionariodireito.com.br/boletim>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: proposições e disputas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 143, p. 477-498, abr./jun. 2018.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

ENTENDA a importância dos diretórios de busca no marketing digital. **Reach Blog**, [S.l.], c2020. Disponível em: <<https://blog.reach.com.br/entenda-a-importancia-dos-diretorios-de-busca-no-marketing-digital/>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

EQUIPE FLAMMO. O que um site deve ter? Confira 11 elementos essenciais. **Flammo**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <<https://flammo.com.br/blog/o-que-um-site-deve-ter/>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

FARIA, Carlos Aurélio de Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, São Paulo, v. 20 n. 59, p. 97-169, out. 2005.

FEREDAY, Jennifer; MUIR-COCHRANE, Eimear. Demonstrating rigor using thematic analysis: a hybrid approach of inductive and deductive coding and theme

development. **International Journal of Qualitative Methods**, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 1-11, Mar. 2006.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n. 1369).

FERREIRA, Márcia dos Santos. Utilização do conhecimento científico: uma discussão sobre as pesquisas educacionais e a formulação de políticas. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, n. 2, p. 123-130, jul./dez. 2009.

FREITAS, Henrique et al. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 105-112, jul./set. 2000.

GADOTTI, Moacir. Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf> Acesso em: 13 nov. 2019.

GAJARDO, Marcela. Reformas educativas na América Latina: balanço de uma década. In: BROOKE, Nigel. **Marcos históricos na reforma da educação**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOOGLE ANALYTICS. **Vincular o Google Analytics e o Google Ads: a solução para os desafios atuais de marketing: guia de soluções**. [S.l.]: Google Inc., [2020?]. Disponível em: <https://services.google.com/fh/files/misc/pt_br_analytics_ads_guide.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2020.

GOUGH, David. Síntese sistemática de pesquisa. In: THOMAS, Gary; PRING, Richard (Org.). **Educação baseada em evidências: a utilização dos achados científicos para a qualificação da prática pedagógica**. Porto Alegre: Artmed, 2007. p. 57-76.

GOULART, Orosinda Maria Taranto. Apresentação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**: RBEP, Brasília, v. 88, n. 218, p. 7-10, jan./abr. 2007.

GUEDES et al. **Estatística descritiva**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, [2005]. Texto didático do Projeto de Ensino Aprender Fazendo Estatística. Disponível em: <http://www.each.usp.br/rvicente/Guedes_etal_Estatistica_Descritiva.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2020.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua: o que é? Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista de Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr. 2005.

KUHLMANN JR., Moysés. Publicação em periódicos científicos: ética, qualidade e avaliação da pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 151, p. 16-32, jan./mar. 2014.

LOURENÇO FILHO, M. B. Lourenço. Antecedentes e primeiros tempos do Inep. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos: RBEP**, Brasília, v. 42, n. 95, p. 8-17, jul./set. 1964.

MACHADO, M. C. S. **A gestão estratégica como o caminho para a implantação da gestão participativa no sistema educacional**. Juiz de Fora, 2019. Texto didático da disciplina "Liderança Educacional e Gestão Escolar" do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <<http://ppgp4.caeduffj.net/mod/resource/view.php?id=3942>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

MACHADO, Simone Silva. **Gestão de qualidade**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2012. Disponível em: <http://redeetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/eixo_prd_industr/tec_acucar_alcool/161012_gest_qual.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2020.

MAGUIRE, Moira; DELAHUNT, Brid. Doing a thematic analysis: a practical, step-by-step guide for learning and teaching scholars. **All Ireland Journal of Higher Education**, Dundalk, v. 9, n. 3, p. 3351-33514, 2017.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MEADOWS, Arthur Jack. **A comunicação científica**. Brasília: Briquet de Lemos, 1999.

MINAYO, Maria Cecília de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 621-626, mar. 2012.

MINAYO, Maria Cecília de S.; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, jul./set. 1993.

MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Impactos da "educação de resultados" no ofício docente: leitura 4. In: BROOKE, Nigel; ALVES, Maria Teresa Gonzaga; OLIVEIRA, Lina Katia Mesquita de (Org.). **Avaliação da educação básica: a experiência brasileira**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015. Seção 7.

MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana. Elizabeth M. (Org). **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. v. 2.

MOURA, Eliel da Silva. A construção da ideia de Plano Nacional de Educação no Brasil: antecedentes históricos e concepções. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 36., 2013, Goiânia. **Anais eletrônicos...**, Goiânia: UFG, 2013.

MUIJS, Daniel. **Doing quantitative research in education: with spss**. London: Sage Publications, 2004.

NETO, Wadih João Scandar; JANNUZZI, Paulo Martino de; SILVA, Pedro Luís do Nascimento. Sistemas de Indicadores ou Indicadores Sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais? In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2008.

O MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 13 set. 2019.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **Linha do tempo**. 2018a. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso em: 16 set. 2019.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **A plataforma**. 2018b. Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br/observatorio/#a-plataforma>>. Acesso em: 11 out. 2019.

OLSEN, Wendy. Entrevistas. In: OLSEN, Wendy. **Coleta de dados: debates e métodos fundamentais em pesquisa social**. Porto Alegre: Penso, 2015. cap. 8.

PAREDES, Arthur. **Como elaborar um plano de ação em 9 passos. IEBS social media: tendências, novidades, notícias e dicas do mundo do Social Media**. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <<https://www.iebschool.com/pt-br/blog/social-media/como-elaborar-um-plano-de-comunicacao-em-9-passos/#:~:text=Um%20plano%20de%20comunica%C3%A7%C3%A3o%20empresarial,e%20focadas%20em%20objetivos%20concretos>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda; PINTO, Marcelo de Rezende. A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 3, p. 363-380, jul./set. 2012.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 179-195, nov. 2001.

PINTO, Bárbara Luzia Santos; VALADÃO, Rafael Martins; MELO, Marcelo Amaral de. A publicação científica como um meio de divulgação e não como finalidade do processo de investigação. **Multi-Science Journal**, Urutá, v. 1, n. 10, p. 9-11, 2018.

QEDU. **Matrículas e Infraestrutura**. [S.l.], 2020. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/brasil/censo-escolar?item=tecnologia>> Acesso em: 26 nov. 2020.

ROSA, Flávia G.; BARROS, Susane S. Comunicação científica: reflexões preliminares para o GT “Relevância dos livros acadêmicos na comunicação da

pesquisa”. In: CONFERÊNCIA SCIELO 20 ANOS, 2018, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Scielo, 2018. Disponível em: <https://www.scielo20.org/redescielo/wp-content/uploads/sites/2/2018/07/ROSA-F_-BARROSS.-Comunicacao-Cientifica.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2020.

ROTHEN, José Carlos. O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos: uma leitura da RBEP. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**: RBEP, Brasília, v. 86, n. 212, p. 189-224, jan./abr. 2005.

SANTOS, Catarina de Almeida; NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona. A avaliação no Plano Nacional de Educação – PNE (2014 – 2024). **Revista Examen**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 127-147, jul./dez. 2017.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristovão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Santa Vitória do Palmar, v. 1, n. 1, jul. 2009.

SAVIANI, Dermeval. O Inep, o diagnóstico da educação brasileira e a RBEP. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**: RBEP, Brasília, v. 93, n. 234, p. 291-322, maio/ago. 2012.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010.

SCHWEITZER, Fernanda; RODRIGUES, Rosângela S.; RADOS, Gregório J. V. Comunicação científica e as tecnologias de informação e comunicação. **Comunicação e Sociedade**, São Paulo, v. 32, n. 55, p. 83-104, jan./jun. 2011.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SILVA, Josiane Cristina da Costa. **Um estudo sobre a política e o material de divulgação de resultados da Prova Brasil**. 2013. 138f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

SILVA, Marcos Antônio da. A técnica da observação nas ciências humanas. **Educativa**, Goiânia, v. 16, n. 2, p. 413-423, jul./dez. 2013.

SOBEL, Irvin. A Revolução do Capital Humano no Desenvolvimento Econômico: sua história e status atual. In: BROOKE, Nigel (Org.). **Marcos históricos na reforma da educação**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

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: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

TEIXEIRA, Felipe Colvara; SILVA, Roberta Del-Vechio de Oliveira e; BONA, Rafael José. O processo de desenvolvimento de uma identidade visual. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO DA REGIÃO SUL, 8., 2007, Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da

Comunicação, 2007. Disponível em:

<<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sul2007/resumos/r0187-1.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

THÉRET, Bruno. as instituições entre as estruturas e ações. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTE MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **O que fazem os conselhos estaduais de educação**. Brasília, 2018. Disponível em:

<<https://undime.org.br/noticia/15-02-2018-13-01-o-que-fazem-os-conselhos-estaduais-de-educacao#:~:text=Al%C3%A9m%20de%20serem%20respons%C3%A1veis%20pela%20s,semelhantes%20%C3%A0%20dos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20estaduais>>

Acesso em: 27 nov. 2020.

VELHO, Gilberto. Observando o Familiar. In: NUNES, Edson de Oliveira **A aventura sociológica**, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

VELHO, Léa. A ciência e seu público. **Transinformação**, Campinas, v. 9 n. 3, p. 15-32, set./dez. 1997.

VERAS, Renato. Editorial: conhecimento científico, políticas públicas e regulação na área de saúde: um novo paradigma. **Revista Brasileira de Gerontologia**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 233-234, 2014.

VIEIRA, José Jairo; RAMALHO, Carla Chagas; VIEIRA, Andréa Lopes da Costa. A origem do plano nacional de educação e como ele abordou as questões de gênero. **Revista Online de Política e Gestão Educacional**, v. 21, n. 1, p. 64-80, jan./abr. 2017.

WILLIAMS, Carrie. Research methods. **Journal of Business & Economic Research**, v. 5, n. 3, Mar. 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Dabuek Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUIN, Antônio A. S.; BIACHETTI, Lucídio. O produtivismo na era do “publique, apareça ou pereça”: um equilíbrio difícil e necessário. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 45, n. 158, p. 726-750, out./dez. 2015.

APÊNDICE

Apêndice A: Quadro 22 – Metas do PNE e alguns diagnósticos do último relatório de monitoramento

Meta 4 – Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	• Um total de 897.116 (82,5%) crianças e adolescentes com deficiência, em idade escolar, frequentavam a creche ou escola em 2010, quantitativo ainda distante da universalização do acesso à educação básica.																				
Meta 5 – Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	• Com relação à dependência administrativa, os menores resultados foram observados na rede municipal, nas três áreas do conhecimento avaliadas. Tais resultados são preocupantes na medida em que os municípios são os maiores responsáveis pela alfabetização de crianças. As redes estaduais, que também respondem por parte da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental, apresentaram desempenho médio superior aos resultados das redes municipais. • De forma geral, os resultados observados para 2014 e 2016 ficaram próximos, inclusive nas várias desagregações analisadas, demonstrando certa estagnação no desempenho dos alunos do 3º ano do ensino fundamental avaliados pela ANA.																				
Meta 6 – Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.	• Em 2017, os resultados aferidos pelos Indicadores 6A (17,4%) e 6B (28,6%) apontam que as metas ainda estão longe de ser atingidas até 2024. Para atingi-las, é preciso aumentar em 7,6 p.p. o percentual de alunos de ETI, assegurando um crescimento médio de 1,08 p.p. por ano; e também aumentar em 21,4 p.p. o percentual de escolas de ETI, promovendo um crescimento de 3,05 p.p. por ano.																				
Meta 7 – Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: <table><tr><td>Nível de ensino</td><td>2015</td><td>2017</td><td>2019</td><td>2021</td></tr><tr><td>Anos iniciais do ensino fundamental</td><td>5,2</td><td>5,5</td><td>5,7</td><td>6,0</td></tr><tr><td>Anos finais do ensino fundamental</td><td>4,7</td><td>5,0</td><td>5,2</td><td>5,5</td></tr><tr><td>Ensino médio</td><td>4,3</td><td>4,7</td><td>5,0</td><td>5,2</td></tr></table>	Nível de ensino	2015	2017	2019	2021	Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0	Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5	Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2	• A trajetória do Ideb do ensino médio no período de 2007 a 2015 aponta a estagnação desse índice a partir de 2011 (3,7). Em 2013 e 2015, o Ideb ficou abaixo das metas intermediárias fixadas para o EM (3,9 e 4,3, respectivamente). • Nesse contexto, vale notar a consecução da Estratégia 7.1 da Meta 7, com a promulgação da Base Nacional Comum Curricular, e ressaltar a necessidade premente de se definir o nível “suficiente” de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de cada ano de estudo, conforme preconiza a Estratégia 7.2. Apenas assim será possível efetivamente monitorar o aprendizado dos alunos da educação básica e garantir a todos o direito à aprendizagem.
Nível de ensino	2015	2017	2019	2021																	
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0																	
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5																	
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2																	

Meta 8 – Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.	• No período observado, ocorreu uma diminuição das desigualdades educacionais entre os grupos prioritários da meta. Todavia, existem diferenças no ritmo de crescimento da escolaridade média que podem resultar no alcance de alguns objetivos específicos, mas não de outros, sobretudo os relativos aos residentes no campo e aos 25% mais pobres.
Meta 9 – Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	• As taxas de alfabetização em todos os estados da região Nordeste, bem como no Acre e no Tocantins, não chegaram a 90%, em 2017. • Prevalece também a desigualdade com relação à taxa de alfabetização dos 25% mais pobres (88,0%) e dos 25% mais ricos (98,0%), em 2016.
Meta 10 – Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.	• O percentual de matrículas da EJA na forma integrada à educação profissional (Indicador 10A), em 2017, é de 1,5%, distanciando-se 23,5 p.p. dos 25% de matrículas estabelecidas pela Meta 10 para 2024.
Meta 11 – Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.	• No período de 2010 a 2017, houve uma expansão do número de matrículas de EPT de nível médio no Brasil (de 1.361.827 em 2010 para 1.791.806 em 2017), perfazendo um crescimento de 31,6%. • A expansão do número de matrículas de EPT de nível médio no Brasil (Indicador 11A), desde o início da vigência do PNE até 2017, foi de 188.860 matrículas (de 1.602.946 em 2013 para 1.791.806 em 2017). Considerando o propósito da Meta 11 de triplicar o número de matrículas de EPT de nível médio observado no início da vigência do PNE, a expansão ocorrida representa 5,9% da meta a ser atingida até 2024 (acréscimo de 3.205.892 de matrículas).
Meta 12 – Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	• A taxa bruta de matrícula (TBM) na educação superior cresceu 4,8 p.p. entre 2012 e 2016, mas apresentou queda em 2017 (-1,4 p.p.), registrando nesse ano a taxa de 34,6%. Para o alcance da meta de 50% até 2024, será necessário um crescimento de 15,4 p.p.

Meta 13 – Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.	• O objetivo da Meta 13 de ampliar o percentual de mestres ou doutores no corpo docente da educação superior nacionalmente para 75% foi atingido desde 2015, chegando em 77,5% em 2016. • O objetivo da Meta 13 de ter no mínimo 35% de doutores no corpo docente da educação superior foi atingido desde 2014, chegando, em 2016, a 39,8%.
Meta 14 – Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.	• No período de 2010 a 2016, o número de títulos de mestrado aumentou e, no ano de 2016, o País encontrava-se na iminência de atingir a meta de 60.000 títulos concedidos por ano. • O número de títulos de doutorado também aumentou, mas ainda são necessários cerca de 4.500 ☐ títulos adicionais para que seja atingida a meta de 25.000 doutores formados anualmente, considerando os valores de 2016. • O crescente número de alunos matriculados até 2016 sugere que a quantidade de títulos de mestrado e doutorado deve continuar a aumentar nos próximos anos.
Meta 15 – Garantir, em regime de colaboração entre a união, os estados, o distrito federal e os municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	• O percentual de docências ministradas por professores com formação superior adequada à área de conhecimento que lecionam aumentou no período, chegando, em 2016, a 46,6% para educação infantil, 59,0% para os anos iniciais do ensino fundamental, 50,9% para os anos finais e 60,4% para o ensino médio. ☐ ☐ ☐ • A despeito desse crescimento, os percentuais de adequação da formação docente observados em 2016 ainda estão distantes da meta de 100% das docências da educação básica em todo o País.
Meta 16 – Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	• O percentual de professores com titulação em nível de pós-graduação aumentou no período de 2010 a 2017 (de 24,5% para 36,2%). Não obstante, se for mantido esse ritmo de crescimento, não será possível atingir a meta em 2024. ☐ ☐ • O percentual de professores da educação básica que realizaram cursos de formação continuada aumentou no período de 2012 a 2017, de 29,4% para 35,1%. Entretanto, são previstas dificuldades para o atingimento da Meta 16. Considerando apenas os docentes (Indicador 16B), seria necessário formar aproximadamente duas vezes mais professores do que os que estão atualmente formados, até o final da vigência do PNE.

Meta 17 – Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	• Os resultados do Indicador 17A – o qual prevê equiparar o rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente – aumentaram no período abordado, passando de 65,2%, em 2012, para 74,8%, em 2017. Para que seja alcançada a Meta 17, essa relação percentual deve atingir 100% em 2020. • Em 2017, dois estados atingiram o percentual almejado pela Meta 17: Paraná, com 101,3%, e Mato Grosso do Sul, com 108,4%, o qual exibiu, ainda, percentuais acima dos 100% em 2012 (109,3%), 2014 (105,8%) e 2016 (107,9%).
Meta 18 – Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da constituição federal.	• A Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic)/IBGE de 2014 e o levantamento realizado pela Direção/Inep em 2017 indicam que 100% dos estados e o Distrito Federal possuem plano de carreira e remuneração dos profissionais do magistério vigente (Indicador 18A).
Meta 19 – assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da união para tanto.	• Realizam eleições e estabelecem critérios técnicos de mérito e desempenho na escolha de diretores das escolas estaduais 70% das unidades federativas (18 estados e o DF). • Realizam eleições como uma das etapas do processo de escolha de diretor das escolas da rede estadual de ensino 85% das UF (22 estados e o Distrito Federal).
Meta 20 – Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do produto interno bruto – PIB do país no 5º (quinto) ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	• O resultado para o Indicador 20A (Gasto público em educação pública em proporção ao PIB) em 2015 foi de 5,0% do PIB. • O resultado para o Indicador 20B (Gasto público em educação em proporção ao PIB) em 2015 foi de 5,5% do PIB.

Fonte: Elaborado pela autora (2020) a partir de Brasil (2018).

Apêndice B: Figura 3 – Questionário aplicado às secretarias estaduais e municipais de educação



Pesquisa INEP - Publicações

Esta pesquisa tem como objetivo compreender de que maneira as informações produzidas e divulgadas pelo Inep a respeito do Plano Nacional de Educação (PNE) estão chegando aos gestores estaduais e municipais de educação e de que maneira estão sendo utilizadas para a proposição de ações/políticas para a melhoria da educação.

*** Required**

1. Qual o Município/Estado em que atua? *

Your answer

2. Qual cargo ocupa atualmente? *

Your answer

3. Qual o vínculo de seu cargo? *

☐ Servidor efetivo
☐ Cargo comissionado
☐ Terceirizado
☐ Other:

4. Há quanto tempo ocupa este cargo? *

☐ Até 3 anos
☐ Mais de 3 anos até 6 anos
☐ Mais de 6 anos até 9 anos
☐ Mais de 9 anos até 12 anos
☐ Mais de 12 anos

5. Qual a sua grande área de formação em nível de graduação? *

☐ Ciências Agrárias
☐ Ciências Biológicas
☐ Ciências da Saúde
☐ Ciências Exatas e da Terra
☐ Engenharias
☐ Ciências Humanas
☐ Ciências Sociais Aplicadas
☐ Linguística, Letras e Artes
☐ Não possui graduação

6. Qual o seu nível de formação em pós-graduação? *

☐ Especialização
☐ Mestrado
☐ Doutorado
☐ Pós-doutorado
☐ Não possui pós-graduação

7. A Secretaria em que atua é exclusiva para a área de educação? *

☐ Sim
☐ Não

8. Se a resposta anterior for "Não", quais outras áreas sua Secretaria agrega?

Your answer

9. Qual a disponibilidade de acesso à internet na sua Secretaria? *

- ☐ Acesso livre à internet banda larga
- ☐ Acesso restrito ou internet de conectividade limitada
- ☐ Sem acesso à internet

10. Quantos equipamentos de acesso à informação online estão disponíveis para uso exclusivo da Secretaria? *

- ☐ 5 ou mais computadores com acesso à internet
- ☐ 2 a 4 computadores com acesso à internet
- ☐ 1 computador com acesso à internet
- ☐ Não há computador de uso exclusivo da Secretaria

11. Existe acesso à biblioteca ou a acervo de materiais impressos e digitais no próprio prédio da Secretaria? *

- ☐ Sim
- ☐ Não

12. Assinale a alternativa que melhor descreve o processo de formulação de políticas públicas ou ações em educação no seu Município/Estado. *

- ☐ A maioria das políticas/ações chegam prontas das instâncias superiores e são somente executadas pela Secretaria
- ☐ Algumas políticas/ações chegam prontas das instâncias superiores, mas uma boa parte é formulada dentro da Secretaria
- ☐ A maioria das políticas/ações são formuladas no Conselho Estadual/Municipal de Educação e são somente executadas pela Secretaria
- ☐ Algumas políticas/ações são formuladas no Conselho Estadual/Municipal de Educação, mas uma boa parte é formulada dentro da Secretaria
- ☐ Todas as políticas/ações são formuladas dentro da Secretaria

13. São utilizadas pesquisas ou indicadores de educação para a formulação dessas ações/políticas? *

- ☐ Sim, para praticamente todas as ações/políticas elaboradas
- ☐ Sim, para mais da metade das ações/políticas elaboradas
- ☐ Sim, para menos da metade das ações/políticas elaboradas
- ☐ Não, nunca são usados

14. Se respondeu "Sim" à questão anterior, quais pesquisas ou indicadores de educação são utilizados? [Nesta questão, você pode escolher mais de uma alternativa, se considerar necessário]

- ☐ Estudos técnicos do Município
- ☐ Estudos técnicos do Estado
- ☐ Informações e dados fornecidos pelo Ministério da Educação (MEC)
- ☐ Informações e dados publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
- ☐ Informações e dados de outros órgãos vinculados ao MEC, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)
- ☐ Informações e dados de instituições ou fundações privadas
- ☐ Other:

15. Qual importância você atribui a pesquisas que geram indicadores para a educação? *

- ☐ Considera todas importantes e acessa os resultados dessas pesquisas sempre que pode
- ☐ Considera todas importantes, apesar de não acessar os resultados de pesquisas com frequência
- ☐ Considera algumas importantes, mas nem todas são necessárias, e raramente as acessa
- ☐ Considera algumas importantes, mas nem todas são necessárias, e nunca as acessa
- ☐ Considera todas essas pesquisas desnecessárias e nunca as acessa

16. Na Secretaria em que atua, existe alguma área/setor/coordenação responsável pelo acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)? *

- ☐ Sim
- ☐ Não

17. Você conhece ou já ouviu falar sobre o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)? *

- ☐ Sim
- ☐ Não

18. Se sim, reconhece o Inep por quais atividades? [Nesta questão, você pode escolher mais de uma alternativa, se considerar necessário]

- ☐ Pesquisa e avaliação em educação
- ☐ Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)
- ☐ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)
- ☐ Publicações sobre diversas pesquisas em educação
- ☐ Censos da Educação
- ☐ Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)
- ☐ Exame Nacional para a Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja)
- ☐ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)
- ☐ Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)
- ☐ Other:

20. Se sim, já leu alguma delas?

- ☐ Totalmente
- ☐ Parcialmente
- ☐ Reconheço, mas nunca li

21. Como tomou conhecimento de alguma dessas publicações? [Nesta questão, você pode escolher mais de uma alternativa, se considerar necessário]

- ☐ Pelo site do Inep
- ☐ Pelo site do MEC
- ☐ Por outro site
- ☐ Pela publicação impressa recebida em reuniões de trabalho
- ☐ Pela publicação impressa recebida em eventos da área de educação
- ☐ Other:

22. Com que frequência acessa o conteúdo de alguma dessas publicações? *

- ☐ Nunca
- ☐ Uma vez por ano
- ☐ Uma vez por semestre
- ☐ Uma vez a cada dois meses
- ☐ Uma vez por mês ou mais

19. Reconhece alguma das publicações seguintes? *



- ☐ Sim
- ☐ Não

23. Se conhece alguma dessas publicações, considera a linguagem utilizada:

- ☐ Péssima
☐ Ruim
☐ Regular
☐ Boa
☐ Ótima

24. Considera o modelo de gráficos, tabelas e quadros apresentados:

- ☐ Péssimo
☐ Ruim
☐ Regular
☐ Bom
☐ Ótimo

25. Considera a forma como os relatórios estão divididos, por meta e com fichas técnicas ao final:

- ☐ Péssima
☐ Ruim
☐ Regular
☐ Boa
☐ Ótima

26. Já utilizou alguma dessas publicações como fonte de informação para a formulação de políticas/ações em educação para o seu Município/Estado? *

- ☐ Sim
☐ Não

27. Reconhece alguma das publicações seguintes?



- ☐ Sim
☐ Não

28. Se sim, já leu alguma delas?

- ☐ Totalmente
☐ Parcialmente
☐ Reconheço, mas nunca li

29. Como tomou conhecimento de alguma dessas publicações? [Nesta questão, você pode escolher mais de uma alternativa, se considerar necessário]

- ☐ Pelo site do Inep
☐ Pelo site do MEC
☐ Por outro site
☐ Pela publicação impressa recebida em reuniões de trabalho
☐ Pela publicação impressa recebida em eventos da área de educação
☐ Other: _____

30. Com que frequência acessa o conteúdo de alguma dessas publicações? *

- ☐ Nunca
☐ Uma vez por ano
☐ Uma vez por semestre
☐ Uma vez a cada dois meses
☐ Uma vez por mês ou mais

31. Se conhece alguma dessas publicações, considera a linguagem utilizada:

- ☐ Péssima
☐ Ruim
☐ Regular
☐ Boa
☐ Ótima

32. Já utilizou alguma dessas publicações como fonte de informação para a formulação de políticas/ações em educação para o seu Município/Estado? *

- ☐ Sim
☐ Não

33. Se você já acessou o site do Inep, considera a localização de informações/publicações:

- ☐ Muito fácil, sempre encontra o que procura
☐ Relativamente fácil, pois as vezes encontra o que procura, as vezes não.
☐ Difícil, pois a maior parte das vezes não encontra o que procura.
☐ Muito difícil, nunca encontra o que procura.

34. Conhece alguma das fontes de dados a seguir a respeito das metas do PNE? [Nesta questão, você pode escolher mais de uma alternativa, se considerar necessário] *

- ☐ Relatórios da Câmara dos Deputados
☐ Relatórios do Senado
☐ Informações do site Observatório do PNE

Outras publicações com informações estaduais e/ou municipais mais específicas para a sua realidade

☐ Não reconheço nenhuma das fontes citadas

☐ Other: _____

35. Conhece outras publicações do Inep? *

- ☐ Sim
☐ Não

36. Se respondeu "Sim" à questão anterior, quais outras publicações do Inep você conhece?

Your answer _____

37. Gostaria de sugerir alguma melhoria no acesso ou na divulgação das publicações do Inep sobre informações importantes para a educação?

Your answer _____

Apêndice C – Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com gestor do Inep (G11)

- 1 – Poderia falar um pouco sobre o seu currículo e histórico no serviço público?
- 2 – Sabemos que você participou da instituição da Dired em 2007. Pode falar um pouco sobre como se deu esse processo?
- 3 – Atualmente você coordena as atividades da Coep e, por consequência, as publicações a respeito do monitoramento das metas do PNE. Como funciona o processo de submissão dos textos, tanto dos relatórios quanto dos outros estudos, para edição e publicação?
- 4 – Como avalia a forma de validação desses textos para publicação?
- 5 – Como avalia o formato dessas publicações em relação ao seu público-alvo?
- 6 – Como se dá a distribuição desses estudos e relatórios depois de publicados?
- 7 – Existe alguma ação por parte da gestão da Dired ou mesmo da Coep em conhecer o alcance dessas publicações?
- 8 – Como avalia a disposição das publicações no atual *site* do Inep? Acha o acesso a elas fácil?
- 9 – O que acha da divulgação/distribuição dessas publicações? Acredita que existem formas mais eficazes de divulgação/distribuição delas?
- 10 – Acredita que essas publicações cumprem a função para a qual foram criadas?
- 11 – Qual você acha que é o papel da Coep na produção dessas publicações? Acha que a coordenação poderia atuar de outras maneiras?

Apêndice D – Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com o gestor do Inep (GI2)

1. Quem são os atores (servidores) responsáveis pela produção de pesquisas sobre o monitoramento do PNE na Dired? Como a equipe está subdividida?
2. Como funciona o calendário da equipe? Em que momento cada etapa do monitoramento é realizada?
3. Especificamente, o meu foco de interesse é a política de publicação e de divulgação dessas pesquisas sobre o PNE pelo Inep. Como se dá esse processo?
4. Como foi feita a definição do modelo dos relatórios e dos outros estudos em vigor atualmente? Há quanto tempo esse modelo é usado?
5. Esse modelo tem-se mostrado satisfatório?
6. Existe internamente uma preocupação quanto à recepção e apropriação por parte dos gestores dessas publicações?
7. Há alguma ação específica do Inep no sentido de saber se essas publicações são compreendidas e usadas adequadamente pelos gestores? Há estímulo a um *feedback* por parte desses profissionais?
8. Como a equipe avalia a produção dessas publicações e a eficácia delas?
9. O monitoramento é uma etapa fundamental da avaliação de uma política pública, como você avalia o trabalho realizado pelo Inep com as metas do PNE?
10. O PNE representa um avanço legal. Considerando que o PNE é uma lei que busca promover equidade para a educação e, apesar de vermos mudanças no alcance de algumas metas, por que você acha que outras metas não estão sendo cumpridas?

Apêndice E: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com gestor do Inep (GI3)

1. Como estão distribuídas as atribuições da Diretoria de Estudos Educacionais? Quantas são as coordenações, quantos servidores/colaboradores atuam e quais as suas atribuições?
2. Sabemos que a Lei nº 13.005/14 prevê o monitoramento das metas do PNE por parte do Inep. Como essa atribuição chegou até a Direção?
3. Dentro do Inep, além da Direção, existem outros atores lidando direta ou indiretamente com o monitoramento do PNE?
4. Quem é o público-alvo dessas publicações e como ele foi definido? Existe diferença entre o público dos relatórios e dos outros estudos?
5. Após a finalização da publicação, quais as ações empregadas para que elas cheguem até esse público?
6. Algum acompanhamento é feito pelas equipes após a publicação e divulgação desse material?
7. Qual o papel da Coep nesse processo?
8. Como você avalia o desempenho da Coep na produção e divulgação dessas publicações?
9. Qual é, em termos gerais, o percentual de recursos humanos e orçamentário da diretoria empregado nesse monitoramento?
10. Faltando quatro anos para o fim do decênio previsto na lei, como avalia a atuação do Inep/Direção nesse processo de monitoramento? O que poderá ser levado como principal aprendizado para o próximo ciclo?
11. Qual a importância atribuí ao PNE e ao cumprimento de suas metas para a educação no Brasil?

Apêndice F: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com gestor da secretaria estadual de educação

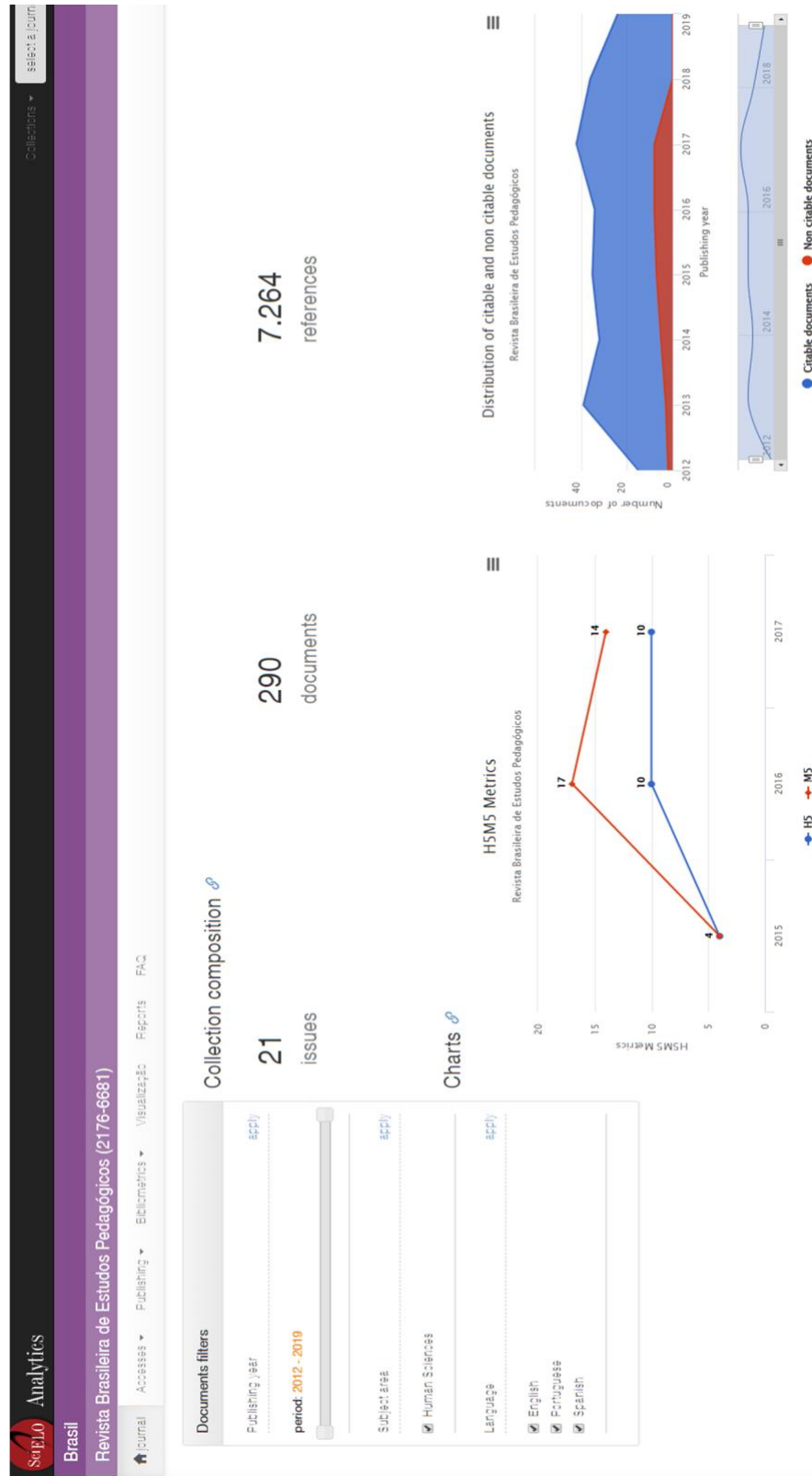
1. Qual função ocupa e há quanto tempo? Qual o vínculo do cargo?
2. Como se dá o processo de formulação de políticas públicas ou ações em educação no seu município/estado.
3. Utilizam pesquisas ou indicadores de educação para a formulação dessas ações/políticas? Quais em geral?
4. Qual a importância atribuí ao PNE e o cumprimento de suas metas para a educação?
5. Na secretaria existe alguma área/setor/coordenação responsável pelo acompanhamento das metas do PNE?
[Se sim:] como esse setor funciona?
[Se não:] por que não existe?
6. Conhece o Inep por que ações?
7. O que acha do trabalho desenvolvido pelo Instituto?
8. Já acessou o *site* do Inep? Se sim, o que achou da localização de informações?
9. Conhece as publicações do Inep sobre o monitoramento das metas do PNE? Quais e como as conheceu?
10. Saberá dizer se estão sendo realizados relatórios de monitoramento das metas do Plano Estadual de Educação do seu estado? Quem é responsável por essa elaboração?
11. Saberá dizer quais dados e informações são utilizados para a composição dos relatórios?
12. O que acha dessas publicações? Tem o costume de acessá-las?
13. O que acha da extensão e qualidade dos relatórios?
14. Tem sugestões para tornar essas publicações mais acessíveis ou interessantes para a sua realidade?
15. Sabe dizer se algum conteúdo dessas publicações já auxiliou na elaboração de políticas de educação no município/estado?

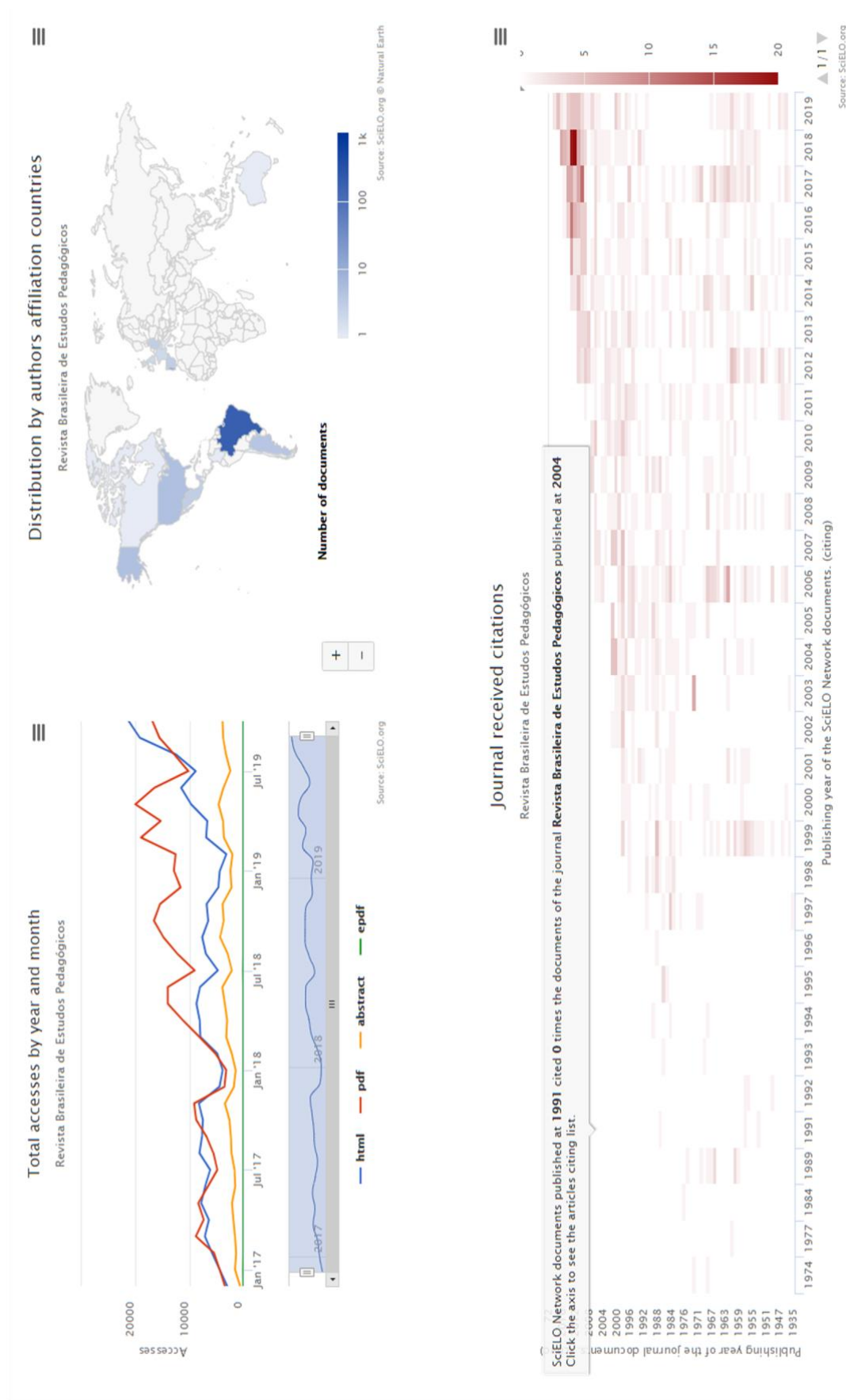
Apêndice G: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com conselheiro do conselho estadual de educação

1. Qual função ocupa e há quanto tempo? Qual o vínculo do cargo?
2. Há quanto tempo está nomeado como Conselheiro? Quanto tempo dura o mandato?
3. Quais as principais atribuições de um Conselheiro?
4. De quanto em quanto tempo são realizadas reuniões entre os Conselheiros? Como são feitas as deliberações?
5. Qual a importância atribuí ao Plano Nacional de Educação (PNE) e ao cumprimento de suas metas para a educação?
6. Quais pesquisas ou indicadores de educação são utilizados para a formulação de ações/políticas em geral no seu estado?
7. Quais as atribuições do CEE na tentativa de garantir o cumprimento das metas do PNE?
8. Conhece o Inep por que ações?
9. O que acha do trabalho desenvolvido pelo Instituto?
10. Já acessou o *site* do Inep? O que achou da localização de informações?
11. Conhece as publicações do Inep sobre o monitoramento das metas do PNE? Quais e como as conheceu? Elas são mencionadas em reuniões do Conselho?
12. O que acha dessas publicações? Tem o costume de acessá-las?
13. Se conhece os relatórios, o que acha da extensão e qualidade deles?
14. Tem sugestões para tornar essas publicações mais acessíveis ou interessantes para a sua realidade?
15. Saberá dizer se estão sendo realizados relatórios de monitoramento das metas do Plano Estadual de Educação do seu estado? Quem é responsável por essa elaboração?
16. Saberá dizer quais dados e informações são utilizados para a composição desses relatórios?
17. Sabe dizer se algum conteúdo dessas publicações do Inep já auxiliou na elaboração de políticas de educação no município/estado?

ANEXOS

Anexo A: Figura 4 – Relatório SciELO sobre acesso à Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)





Fonte: Fonte: Relatório disponibilizado pela SciELO para a RBEP.

Anexo B: Figura 5 – Divulgação do ciclo de webinários da secretaria estadual de Sergipe



Ciclo de Webinários

Planos de Educação: desafios e perspectivas

[YouTube.com/educacaoosergipe](https://www.youtube.com/educacaoosergipe)

11/11

Alfabetização: como escolas, cidades e estados podem atuar em conjunto?

Mediação: Andrea Lima Dantas (SEDUC/SE)
Palestrantes: Francisco Herbert Lima Vasconcelos (UFC/Secretaria Municipal de Educação de Sobral/CE) e Lilia Asuca Sumiya (UFRN)

SECRETARIA DE ESTADO
DA EDUCAÇÃO, DO ESPORTE
E DA CULTURA

SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

Fonte: Divulgação de evento recebido via WhatsApp.