

**AS REPRESENTAÇÕES DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM TERRAS
TUCUJUS: O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO AMAPÁ**

***LAS REPRESENTACIONES DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN TIERRAS
TUCUJUS: EL PLAN ESTATAL DE EDUCACIÓN DE AMAPÁ***

***THE REPRESENTATIONS OF EDUCATIONAL POLICIES ON TUCUJUS LANDS:
THE STATE EDUCATION PLAN OF AMAPÁ***



Maria Sonale de QUEIROZ¹
e-mail: mqueiroz.sonale@gmail.com



Margareth da Silva GUERRA²
e-mail: margarethguerraunifap@gmail.com

Como referenciar este artigo:

QUEIROZ, M. S. de; GUERRA, M. da S. As representações das políticas educacionais em terras Tucujus: O Plano Estadual de Educação do Amapá. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 18, n. 00, e023126, 2023. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v18i00.16632>



| Submetido em: 30/03/2022
| Revisões requeridas em: 24/03/2023
| Aprovado em: 26/04/2023
| Publicado em: 11/12/2023

Editor: Prof. Dr. José Luís Bizelli
Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Macapá – AP – Brasil. Mestranda em Educação (PPGED/UNIFAP).

² Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Macapá – AP – Brasil. Profa. Dra. Associada ao Departamento de Educação. Docente do PPGED (UNIFAP). Coordenadora do Laboratório de Estudos e Pesquisas de Políticas de Avaliação da Educação (LEPAES/UNIFAP). Doutorado em Educação (UFRGS). Doutorado em Sociologia (UFC)

RESUMO: Este artigo é parte de uma pesquisa em andamento, em nível de mestrado. Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa que se propôs à análise documental pautada: no Plano Estadual de Educação (PEE/AP) (AMAPÁ, 2015); no relatório bienal dos processos de monitoramento e avaliação do PEE/AP; e nos indicadores disponíveis nas plataformas institucionais. Os dados foram examinados mediante a análise do conteúdo com vistas à aferição do alinhamento do PEE/AP às diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014a) e quanto à efetivação do desempenho das metas de 1 a 3 do primeiro grupo de metas estruturantes do PEE/AP, comparado ao desempenho da região norte e nacional. Os resultados demonstram que o Amapá apresentou menor desempenho nos indicadores das metas em estudo. Revela a importância da publicação dos relatórios bienais dos processos de monitoramento e avaliação, para alertar quanto ao desempenho das metas, possibilitando a readequação das políticas e visando a efetivação do PEE/AP.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Educacionais. Plano Estadual de Educação. Processos de Monitoramento e Avaliação.

RESUMEN: Este artículo es parte de una investigación en curso a nivel de maestría. Se trata de un estudio, con enfoque cualitativo, que propuso el análisis de documentos a partir de: el Plan Estatal de Educación (PEE/AP) (AMAPÁ, 2015); en el informe bienal de los procesos de seguimiento y evaluación del PEE/AP; y los indicadores disponibles en las plataformas institucionales. Los datos fueron examinados a través del análisis de contenido con el fin de evaluar la alineación del PEE/AP con las directrices del Plan Nacional de Educación (PNE) (BRASIL, 2014a) y con respecto a la efectividad del desempeño de las metas 1 a 3 del primer grupo de metas estructurantes del PEE/AP, frente al desempeño de las regiones Norte y nacional. Los resultados demuestran que Amapá tuvo un desempeño inferior en los indicadores de las metas en estudio. Revela la importancia de publicar los informes bienales de los procesos de seguimiento y evaluación, para sensibilizar sobre el desempeño de las metas, possibilitando el reajuste de las políticas y visando la efectividad del PEE/AP.

PALABRAS CLAVE: Políticas Educativas. Plan Estatal de Educación. Procesos de Seguimiento y Evaluación.

ABSTRACT: This article is part of an ongoing research at master's level. This is a study, with a qualitative approach, which proposed document analysis based on: the State Education Plan (PEE/AP) (AMAPÁ, 2015); in the biennial report of the PEE/AP monitoring and evaluation processes; and the indicators available on institutional platforms. The data were examined through content analysis with a view to assessing the alignment of the PEE/AP with the guidelines of the National Education Plan (PNE) (BRASIL, 2014a) and regarding the effectiveness of the performance of goals 1 to 3 of the first group of structuring goals of the PEE/AP, compared to the performance of the North and national regions. The results demonstrate that Amapá had a lower performance in the indicators of the targets under study. It reveals the importance of publishing the biennial reports of the monitoring and evaluation processes, to raise awareness about the performance of the targets, enabling the readjustment of policies and aiming at the effectiveness of the PEE/AP.

KEYWORDS: Educational Policies. State Education Plan. Monitoring and Evaluation Processes.

Introdução

Neste artigo, reflete-se sobre a política educacional do estado do Amapá (AMAPÁ, 2015); ele está relacionado a pesquisa em nível de mestrado que versa sobre os processos de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação do Amapá (PEE/AP), e faz parte de uma série de estudos do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Avaliação da Qualidade da Educação (LEPAES), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).

Apresenta-se, aqui, a análise documental com recorte temporal de 2015 a 2019, pautada: no Plano Estadual de Educação do Amapá (PEE/AP), instituído pela Lei nº. 1.907, de 25 de junho de 2015 (AMAPÁ, 2015), linha de base (2015-2025); no relatório bienal (2018-2019) dos processos de monitoramento e avaliação do PEE/AP (AMAPÁ, 2022); e nos indicadores disponíveis nas plataformas institucionais, Painel de Monitoramento do PNE/INEP (BRASIL, 2020c) e no Sistema de monitoramento dos planos de educação (TC Educa) (BRASIL, 2022). Trata-se de uma abordagem qualitativa, pautada nas diferentes formas de abordar a realidade educativa, implícitas nos diferentes pressupostos que precisam ser desvelados (GAMBOA, 2018).

Os dados foram examinados mediante a análise do conteúdo (BARDIN, 2011), visando obter procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo e dos indicadores, na perspectiva qualitativa, com vistas à aferição do alinhamento do PEE (AMAPA, 2015), às diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº. 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), linha de base (2014 - 2024), e quanto à efetivação do desempenho das metas de 1 a 3 do primeiro grupo de metas estruturantes do PEE/AP que tratam respectivamente: da universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade; da universalização do ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a 14 anos; e da universalização do ensino médio, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos.

O PNE (BRASIL, 2014a) tem a função constitucional de articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) a ser instituído; ele é composto por 20 metas e 254 estratégias, abrangendo todos os níveis, etapas e modalidades de ensino. Das vinte metas previstas no PNE, o Ministério da Educação (MEC) considera as metas de um a onze como “estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais” (BRASIL, 2014b, p. 9).

Assim, as metas são acompanhadas pelos indicadores, que são empregados para medir e expressar o percentual da população de uma faixa etária específica que tem acesso a uma determinada etapa de ensino, como exemplo, a Meta 3 do PNE (2014-2024) tem entre seus objetivos garantir que 85% da população de 15 a 17 anos esteja no Ensino Médio. Nesse caso, a própria meta já delimita a forma de apresentação de seu indicador em percentuais para o acompanhamento (BRASIL, 2016a).

Desse modo, o PNE (BRASIL, 2014a) constitui-se em grande expressividade para a República Federativa do Brasil enquanto política de Estado acerca da Educação. Por esta razão, o MEC (BRASIL, 2014b) aponta como desafio para o planejamento educacional, o modelo federativo de compartilhamento das competências, presente na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que regulamenta o modo de cooperação entre os entes federativos, voltado à garantia da construção de formas orgânicas e de colaboração entre os sistemas de ensino.

O desafio considerado anteriormente implica o lugar de destaque que o PNE (BRASIL, 2014a) ocupa enquanto ponto mais elevado e central na luta da sociedade por uma política educacional, em contextos de consenso e contradição decorrentes das disputas de projetos em torno do papel do Estado enquanto regulador social, e com histórico de intervencionismo econômico (SAVIANI, 2017).

Concernente à questão da contradição relacionada às disputas políticas, podemos citar que o PNE em vigor foi articulado e aprovado num contexto político liderado por representantes de ideologia de esquerda, em que sua discussão e construção se deu a partir de diálogos governamentais e envolvimento da participação social. As discussões foram ampliadas na I Conferência Nacional de Educação em 2010, a partir daí seguiram as tramitações até a promulgação do PNE Lei nº. 13.005, que ocorreu no ano de 2015 (SAVIANI, 2017).

Com o advento do golpe de governo ocorrido em 2016, que resultou no impeachment da presidente Dilma Rousseff, assumiu o poder o seu vice Michel Temer, permanecendo até janeiro de 2019, quando teve início o governo Bolsonaro, considerado um militar de extrema-direita. Desde o impeachment, deu-se início ao desmonte das políticas sociais, em especial das políticas educacionais, que veio a sofrer vários impactos com as decisões políticas dos chefes de Estado que assumiram o poder (FRIGOTTO, 2021). Cita-se, como exemplos, além do corte de recursos voltados para educação, a desarticulação da Secretária de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), que pode vir a impactar diretamente na efetivação das metas do PNE em vigência, conforme especificaremos mais à frente.

Para inviabilizar os riscos de descumprimento das metas do PNE (BRASIL, 2014a), o art. 5º dispõe que o cumprimento das suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e avaliações periódicas, considerando que esses processos são etapas que se articulam continuamente em um único processo, contribuindo para o alcance das metas propostas no plano (DOURADO, 2017). Por isso, compreende-se que esses processos devem apontar as lacunas e eventuais mudanças necessárias nos planos decenais de educação, incorporando a eles o caráter de flexibilidade necessário para absorver as demandas da sociedade.

Nesse aspecto, é importante destacar o trabalho desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) relativo à construção de indicadores de base que aferem à evolução das metas estabelecidas no PNE (BRASIL, 2014a). Esses indicadores devem ser divulgados bienalmente, visando auxiliar o monitoramento e a avaliação dos planos, assim como a mobilização dos atores sociais, possibilitando a obtenção de elementos avaliativos convergentes (BRASIL, 2016a)

Seguindo o que orienta o PNE (BRASIL, 2014a), o art. 6º do PEE (AMAPÁ, 2015) trata dos processos de monitoramento e avaliação periódica do plano, o qual determina as instâncias responsáveis. Uma delas é a Secretaria de Estado da Educação do Amapá (SEED/AP), que instituiu a Equipe Técnica responsável por meio da Portaria n. 028/2018 (AMAPÁ, 2018), revogada pela Portaria n. 251/2019 (AMAPÁ, 2019).

No Relatório do 3º ciclo de monitoramento do INEP, publicado no ano de 2020, consta que seis dos indicadores com metas definidas já atingiram o percentual estabelecido pelo PNE em vigência, um representativo de quarenta e dois indicadores têm nível de alcance maior que 50%, e vinte e oito indicadores têm nível maior que 80% (BRASIL, 2020a).

No Amapá, a equipe técnica nomeada pela SEED/AP é responsável pela elaboração do relatório bienal dos processos de monitoramento e avaliação do PEE (AMAPÁ, 2015): a primeira publicação estava prevista para o ano de 2017, vindo a ocorrer, portanto, a publicação referente ao Biênio 2018/2019, no Diário Oficial do Amapá, n. 7.609/Seção 02, em 17 de fevereiro de 2022, sete anos após a aprovação do PEE/AP (AMAPÁ, 2022).

Na análise das metas de 1 a 3, apresentada neste artigo, a região Norte se apresenta como uma das regiões com menor desempenho, e o estado do Amapá apresenta desempenho abaixo do definido pelos indicadores das metas (BRASIL, 2019a).

Essa análise dos relatórios de monitoramento dos planos em vigência nos remete à reflexão sobre as desigualdades sociais, uma realidade histórica no Brasil, e que é identificada

no desempenho projetado nas regiões quanto ao cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE (BRASIL, 2014a).

O lado Tucuju do rio Amazonas: o estado do Amapá, a regionalização, a cultura e a educação

Ao citar a expressão lado Tucuju, tem-se o intuito de elucidar a cultura amapaense num contexto poético, pois o Amapá apresenta característica peculiar enquanto integrante da região amazônica. O termo Tucuju também se refere à denominação da etnia indígena que habitava a margem esquerda da foz do rio Amazonas, onde, atualmente, localiza-se a cidade de Macapá, capital do estado do Amapá. Assim, constata-se que o Hino Cultural do estado do Amapá, criado a partir da Lei n. 2.243, de 06 de novembro de 2017/AL (AMAPÁ, 2017, p. 01), “imprime e retrata perfeitamente o nosso jeito amapaense de ser, é a música Jeito Tucuju” (AMAPÁ, 2017, p. 04), contada e cantada pelos compositores Joãozinho Gomes e Val Milhomem, a expressão cultural do Amapá:

Quem nunca viu o AMAZONAS Nunca irá entender a vida de um povo De alma e cor brasileira Suas conquistas ribeiras Seu ritmo novo Não contará nossa história por não saber e por não fazer jus Não curtirá nossas festas Tucujus Quem avistar o Amazonas, nesse momento, e souber transbordar de tanto amor Este terá entendido o jeito de ser do povo daqui Quem nunca viu o Amazonas Jamais irá compreender a crença de um povo Sua ciência caseira, a reza das benzedeadas, o dom milagroso [...] (AMAPÁ, 2017, p. 06).

A expressividade na letra da música citada reflete a cultura ribeirinha, de crenças e diversidades, que é a cultura do povo TUCUJU, a diversidade cultural dentro da região Norte, amazônica, ribeirinha, urbana, rural, da crença da medicina popular das benzedeadas, das lendas do Boto cor-de-rosa, da Iara, da Matinta-pereira, da Mãe d'água, dentre outros mitos e lendas que fazem essa região e sua população serem tão especiais e diversas (SANTOS, 2018).

Essa diversidade sociocultural do Amapá é expressa pela disputa de territórios e de recursos que refletem diferentes visões de mundo e de significados da sustentabilidade e das atividades socioeconômicas que possam induzir ao desenvolvimento regional (CHAGAS *et al.*, 2017).

O Amapá está inserido no bioma da Amazônia, extremo Norte do Brasil, no também denominado escudo do Platô das Guianas, com área estimada em 142.815 km², e tem 72% de sua área destinada a unidades de conservação ambiental e a reservas indígenas, tendo grande parte de sua extensão localizada na floresta amazônica. O rio Amazonas serve como linha

fronteiriça no Sul do estado, na divisa com o Pará; ao Norte, limita-se com as Guianas Francesas; ao Leste com o Oceano Atlântico, e a Noroeste com o Suriname.

A população do estado amapaense é de 861.773 pessoas, representando a segunda menor entre os estados brasileiros, com taxa de urbanização de 89,7%, e está distribuída em 16 municípios, sendo o mais populoso, Macapá, a capital, com 512.902 habitantes (IBGE, 2020b).

As implicações para o alcance do desenvolvimento regional têm a ver com a definição de uma região, e de como seus limites são percebidos interna e externamente. Por isso, ao se pensar em desenvolvimento regional é preciso garantir a participação da sociedade local no planejamento contínuo da distribuição dos frutos e ocupação do espaço nesse processo de crescimento (OLIVEIRA; LIMA, 2003).

Essa garantia é importante, pois os objetivos do desenvolvimento regional, ao longo do tempo, têm sido estruturados para atingir fundamentações nos seguintes aspectos: combater as assimetrias regionais; aproveitar os recursos e potencialidades endógenos das regiões; promover o ordenamento do território; garantir a participação dos cidadãos na resolução dos problemas regionais (DINIZ, 2009). Esses objetivos se fundamentam no sentido de que o desenvolvimento regional precisa atentar para estratégias que facilitem a construção de um conjunto de medidas, incentivos e suporte necessário ao crescimento econômico da região.

Esse resgate da regionalização, muitas vezes, está relacionado ao papel do Estado. Por exemplo, na Amazônia, a intervenção do Estado, do poder estatal autoritário, tecnocrático, foi fundamental na criação das regiões. “A Amazônia Legal foi uma criação geopolítica do governo federal, com o argumento de propiciar o desenvolvimento regional” (BECKER, 2004, p. 16). No entanto, isso não trouxe efetivamente o desenvolvimento proclamado.

Sabe-se que a educação, um dos âmbitos mais importantes para o desenvolvimento do país, atua como valorização e empoderamento dos cidadãos, gerando o fortalecimento e a eficácia das redes de capital social e priorizando o desenvolvimento regional (NAZZARI *et al.*, 2004). Assim, entende-se que, por meio da aquisição de conhecimentos, o indivíduo aumenta sua renda, sua qualidade de vida e, em consequência, ocorre o crescimento da nação, ainda que seja um processo lento e que necessita de constantes ajustes.

Na região Norte, os indicadores educacionais se apresentam como um dos mais críticos, quando comparada às médias nacionais (BRASIL, 2019a). Esse quadro associa-se às desigualdades sociais, bem como à ação intervencionista de Estado no processo de regionalização, o que aponta à necessidade de estratégias políticas, com vistas à qualidade da educação básica e conseqüentemente à evolução do desempenho dos indicadores educacionais.

Os processos de monitoramento e avaliação: Plano Estadual e seus impactos na educação amapaense

Na América Latina, e, em específico, no Brasil, desde a década de 1990, com os processos de mudanças políticas, econômicas e sociais globais, passou-se a atribuir centralidade ao papel da avaliação nas diferentes esferas de gestão governamental, sendo implementados sistemas de avaliação voltados para diversas finalidades, especialmente na área das políticas públicas sociais (AFONSO, 2000).

Em meio a essa globalização econômica e cultural e seus impactos no campo social, em particular na educação, passou-se a difundir o ideário neoliberal como medida para o fortalecimento do sistema capitalista e para a defesa dos interesses do grande capital (HARVEY, 2013). Isso justifica a importância dos diversos processos avaliativos como discurso eminente da necessidade de modernização da gestão pública, com a adoção de mecanismos de cunho gerencial e competitivo, especialmente voltados à superação das ditas crises de eficiência, eficácia e produtividade dos sistemas educacionais do país. Esse fato corresponde ao surgimento de novos modos de regulação dos sistemas educativos, em que o Estado passa a desempenhar um novo papel, concentradamente, de regulador e avaliador das políticas, programas e projetos educacionais (AFONSO, 2000).

Para Cunha (2006), há o interesse dos governos pelos estudos de avaliação, relacionando as questões de efetividade, eficiência e desempenho da gestão pública, pois estes estudos se constituem em ferramentas geradoras de maior conhecimento para gestores nas suas tomadas de decisão. Tais ferramentas podem ser percebidas na prática do monitoramento que consiste em um acompanhamento contínuo por parte dos gestores no decorrer do desenvolvimento dos programas e políticas e em relação a seus objetivos e metas (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

Contudo, o monitoramento e a avaliação também agregam, em seu debate, a perspectiva do controle social, pois permitem uma relação de transparência entre as organizações públicas estatais, os financiadores dos projetos e a sociedade em geral, e possibilitam o envolvimento desses atores com as informações acerca dos recursos financeiros, materiais, do cumprimento dos objetivos e metas (GUBERMAN; KNOPP; 2009). Nessa perspectiva, Arretche (1999), aponta que o processo de produção e divulgação de avaliações, tecnicamente bem-feitas, permite o exercício do direito democrático, que é o controle sobre as ações de governo.

Esse contexto de convergência e divergência sobre os processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas também integram percurso histórico do PNE (BRASIL, 2014a),

porque são etapas que se articulam num único processo e contribuem para o alcance das metas que o constituem, apontando as lacunas e eventuais mudanças necessárias no percurso, incorporando ao PNE o caráter de flexibilidade necessário para absorver as demandas da sociedade (BRASIL, 2016b).

O PNE (2014-2024), no seu Art. 8º, em relação às suas diretrizes, metas e estratégias, estabeleceu que os entes federativos deveriam “elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados à Lei nº 13.005” (BRASIL, 2014a). A esse respeito, destaca-se que o Amapá está entre os onze estados que efetivaram seus planos dentro do prazo estabelecido pela legislação. O PEE/AP foi instituído pela Lei nº 1.907, de 25 de junho de 2015, sua linha de base é de 2015 a 2025, e é composto por 26 metas e 314 estratégias. (AMAPÁ, 2015).

Esse resultado revela o quanto significou o PNE (2014-2024) para uma maior adesão dos estados, e esse fato foi atribuído a dois fatores que contribuíram para o resultado, sem descartar outros. O primeiro seria o movimento para um maior delineamento legal; o segundo está relacionado ao movimento que envolveu diversas ações articuladas entre a União e os demais entes federados (MENEZES; SOUZA, 2018).

Em relação ao segundo movimento mencionado, é importante destacar a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), a qual proporcionou assessoria aos entes subnacionais, através da constituição da rede de assistência técnica integrada por avaliadores educacionais e um conjunto de documentos orientadores em apoio à construção dos Planos decenais de educação em vigência (DOURADO, 2017).

Por isso, num conjunto de ações, a SASE exercia uma função significativa para a materialização dos planos, em especial a articulação, a mobilização com os entes federados e a formação das comissões ou equipes técnicas de monitoramento e avaliação dos planos. Conforme já mencionado no início deste estudo, as políticas educacionais no Brasil sofreram impactos significativos com as decisões dos governos Temer e Bolsonaro, desde o impeachment da presidente Dilma Rouseff em 2016, provocando a desarticulação das políticas e comprometendo as metas dos planos decenais de educação.

Esses impactos são perceptíveis nos desmontes das políticas educacionais, abrangendo vários setores, dentre os quais, o favorecimento a setores privados e a adoção de políticas de ajuste fiscal (DOURADO, 2017). Uma das decisões que pode inviabilizar o cumprimento das metas do PNE (BRASIL, 2014a) refere-se à extinção da SASE, ocorrida por meio do Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019b), pelo governo Bolsonaro.

A extinção da SASE provocou a indefinição da continuidade da Rede de Assistência Técnica, o que pode representar um desafio maior a ser enfrentado pelas comissões de monitoramento e avaliação dos planos, pois além do suporte técnico, a SASE era também responsável pela manutenção de um portal: Planejamento para a Próxima Década/PNE em Movimento. Nesta Plataforma, era possível encontrar documentos orientadores, acessar um mapa de acompanhamento da situação dos planos nos estados e municípios, fazer *download* dos planos, ler notícias sobre a temática dos planos, dentre outras consultas. Apesar do portal continuar no ar, não há notícias relativas ao ano de 2019. A esse respeito destaca-se a função do atual Portal Único do Governo, criado pelo Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019, cujo art. 1º determina:

Fica instituído o portal único “gov.br”, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal, por meio do qual informações institucionais, notícias e serviços públicos prestados pelo Governo federal serão disponibilizados de maneira centralizada (BRASIL, 2019c, p. 1).

Com a implantação desse projeto de unificação dos canais digitais do governo federal, foi perceptível, nas pesquisas realizadas por esta autora, a migração das plataformas de estudos e monitoramento do PNE para a *gov.br*. Na plataforma anterior já se identifica a descontinuidade das publicações e muitos *links* quebrados, onde, ao navegar por eles, o servidor dá a resposta.

O artigo 5º do PNE (BRASIL, 2014a) define os processos de monitoramento contínuo, a avaliação periódica e as incumbências das instâncias responsáveis por essas ações, as quais são concernentes à: divulgação dos seus resultados por meio dos respectivos sítios institucionais da internet; análise e elaboração de políticas públicas que visem assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas estabelecidas; e à análise e proposição da revisão do percentual de investimento público em educação. No parágrafo 2º do mesmo artigo, prevê que, a cada dois anos, o INEP divulgue estudos com aferição das metas estabelecidas, tendo como parâmetro o intervalo máximo de quatro anos. Também orienta, conforme art. 6º, §§ 1º e 2º, que o Fórum Nacional de Educação (FNE) deverá coordenar pelo menos duas conferências nacionais de educação, articulando-as às conferências estaduais, distritais e municipais precedentes, “com o objetivo de avaliar a execução deste PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente” (BRASIL, 2014a).

Corroborando com essa orientação, o art. 7º do PEE/AP determina:

o Estado deverá promover, até 2025, pelo menos duas Conferências Estaduais de Educação, com intervalo de até quatro anos entre elas, objetivando avaliar amplamente a execução do Plano Estadual de Educação-PEE e subsidiar a elaboração do novo Plano Estadual para o decênio seguinte (2025-2035). Parágrafo único. As Conferências Estaduais de Educação, previstas no caput deste artigo deverão ser planejadas e coordenadas pelo Fórum Estadual de Educação do Amapá (FEE/AP) (AMAPÁ, 2015, p. 2).

Ainda conforme a orientação do PNE (BRASIL, 2014a), a meta 26, estratégia 26.4 do PEE, trata da ampla divulgação dos resultados da avaliação, de modo que sirvam de referência para o redimensionamento das políticas públicas educacionais adotadas no âmbito do estado (AMAPÁ, 2015).

O PNE (BRASIL, 2014a, p. 17) cita que os Planos infranacionais deverão criar seus próprios sistemas de monitoramento e avaliação, prevendo, de um lado, “a participação de movimentos sociais e dos demais segmentos da sociedade civil organizada e da sociedade política”. Observa-se que o Art. 6º e o Parágrafo Único do PEE/AP expressam que:

[...] a execução do PEE e o cumprimento de suas metas serão objeto de acompanhamento contínuo e de avaliação periódica, realizados pelas seguintes instâncias: Secretaria de Estado da Educação; Conselho Estadual de Educação; Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia, da Assembleia Legislativa do Estado; Fórum Estadual de Educação; Secretaria de Estado do Planejamento (AMAPÁ, 2015, p. 2).

A partir da composição expressa anteriormente, percebe-se que o PEE deixa claro que as ações de monitoramento e avaliação não devem ocorrer de forma isolada e/ou paralela; que devem resultar de processo colaborativo e integrado entre as instâncias que possuem tal incumbência. Contudo, ao nomear a equipe técnica por meio da Portaria n. 028/2018 (AMAPÁ, 2018), revogada pela Portaria n. 251/2019 da SEED/AP (AMAPÁ, 2019), a última que se encontra em vigor, no Parágrafo único, diz: “observando o princípio da continuidade, os membros da Equipe Técnica de monitoramento do PEE/AP, preferencialmente devem ser servidores efetivos e lotados nos setores da Gestão administrativa e pedagógica da SEED” (AMAPÁ, 2019, p. 7). Identifica-se, além da rotatividade da equipe, que a observação descrita na Portaria n. 251 (AMAPÁ, 2019), no que se refere à composição da comissão e/ou equipe técnica, representa o contrário do que expressa o PEE (AMAPÁ, 2015), quanto à integração entre as suas instâncias, especialmente, em relação à participação dos atores sociais.

A avaliação dos Planos decenais de educação em vigência envolve a aferição da evolução de suas metas por meio da definição de indicadores, os quais devem tomar por referência o(s) banco(s) de dados de instituições oficiais de pesquisa de âmbito nacional. Isto

porque há necessidade de realizar análises comparativas entre seus resultados, não apenas ano a ano, mas também de forma desagregada entre os entes federados. Em atenção a essa questão, o PNE no art. 4º determinou que as metas dos planos devem tomar por base a “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados” (BRASIL, 2014a, p. 1). Do mesmo modo, devem se embasar no monitoramento e na avaliação das metas dos planos estaduais de educação que se aproximam de suas metas estabelecidas, e poderão lançar mão dos indicadores sugeridos pelo INEP. Assim, os resultados desses estudos deverão ser divulgados em ciclos bienais, por outras metas que se associam às especificidades educacionais no PNE (BRASIL, 2014a).

A partir da análise do PEE (AMAPÁ, 2015) identifica-se que a base metodológica e estrutural para a construção do Relatório Biênio 2018-2019 de Monitoramento e Avaliação do PEE/AP, além dos indicados pelo PNE (BRASIL, 2014a), utiliza os dados do Resumo Técnico do Estado do Amapá – Censo da Educação Básica 2019 (AMAPÁ, 2022) e do Centro de Pesquisas Educacionais da Secretaria de Estado da Educação (CEPE) (AMAPÁ, 2022). Com isso, esses documentos são imprescindíveis para a construção do Relatório, considerando-se as dificuldades para obter dados no Território do Amapá.

O art. 5º, § 2º do PNE determina que, no decênio de sua vigência, a cada dois anos, o INEP deverá publicar “estudos para aferir a evolução no cumprimento das suas metas estabelecidas com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional” (BRASIL, 2014a, p. 2). No intuito de responder à determinação do PNE em vigor, o INEP publicou dois documentos: o primeiro, intitulado “Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base” (BRASIL, 2015a), o qual apresenta a contextualização de cada uma das metas do Plano, no início de sua vigência e; o segundo, nomeado de “Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016”, faz uma “análise sobre a evolução do cumprimento das metas nacionais permitem dimensionar os desafios que se impõem para o alcance dos objetivos traçados” (BRASIL, 2016c, p. 12). Contudo, é importante destacar que o primeiro Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação Biênio 2018/2019 foi publicado no Diário Oficial do Amapá, nº 7.609/Seção 02, em 17 de fevereiro de 2022 (AMAPÁ, 2022), sete anos após a sua aprovação. Esse pode ser um dos impedimentos para que o estado possa detectar a evolução de suas metas e readequar estratégias e ações que melhorem a qualidade de ensino e, conseqüentemente, o desempenho dos indicadores das metas previstas no PEE (AMAPÁ, 2015).

Nessa perspectiva, entende-se a relevância de destacar a função dos Tribunais de Contas no acompanhamento da efetivação de políticas públicas educacionais, os quais identificam, a partir dos relatórios de gestão, a situação dos estados e municípios de sua jurisdição, além de suas estruturas locais existentes para o atendimento dessa política de Estado, instigando a efetivação do que expressa o PNE vigente (RODRIGUES; RODRIGUES; BARROS, 2021). Ressalta-se, aqui, a Nota Recomendatória Conjunta ATRICON n. 01/2021 (BRASIL, 2021), que trata, dentre outros, da recomendação para que os Tribunais de Contas brasileiros adotem medidas de orientação, acompanhamento e fiscalização voltadas ao cumprimento das metas no prazo estabelecido no PNE em vigência.

A atuação das Cortes de Contas tem como principal norma, na esfera da educação, a Resolução da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) n. 03/2015 (BRASIL, 2015b). Esse documento aprova diretrizes e afirma que os Tribunais de Contas brasileiros têm o poder-dever “de contribuir para a melhoria da gestão pública e de zelar para que os recursos destinados à educação sejam utilizados com eficiência e probidade e que seja maximizada a eficácia das políticas públicas relacionadas ao tema” (BRASIL, 2015b, p. 5).

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP), conforme Barros *et al.* (2021), foi formalmente instituído um grupo de trabalho (GT) ligado à educação para acompanhar os Planos de Educação estadual e municipais e para a atuação nas ações da área de educação realizadas pelo TCE/AP.

Destaca-se que o Sistema de Monitoramento e Expedição de Alertas, do Instituto Rui Barbosa (IRB), emite alertas aos administradores responsáveis pelo acompanhamento das metas do PNE (2014-2024), por meio de indicadores numéricos classificados por cor, apresentando um panorama da evolução dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros quanto ao atingimento das metas do PNE em vigência, com destaque para situações que apontam riscos (RODRIGUES; RODRIGUES; BARROS, 2021). Neste estudo, o acesso aos dados dos indicadores por município foram a partir da Plataforma TC Educa (BRASIL, 2022).

Essa participação no acompanhamento do PEE (AMAPÁ, 2015) por outras instituições, pode ser considerada um indicativo para a criação de uma rede de instituições que cumprem funções de relevância para o monitoramento dos planos educacionais, o que possibilita a ampliação das instâncias, conforme orientado no PNE em vigência, e agrega contribuições significativas para efetivar suas metas (BRASIL, 2014a). A exemplo do que apresenta o

documento “aprendizagem para todos”, destinado ao desenvolvimento de uma base de conhecimento de elevada qualidade sobre a reforma do sistema educacional (BANCO MUNDIAL, 2011), deve se constituir um formato de rede que contemple não apenas justificar o que representam os indicadores do Brasil, mas que apresentem dados sistematizados quanto à efetividade dos programas e políticas educacionais, de como essas políticas se adaptam às especificidades regionais.

Talvez esta seria uma estratégia de rede com possibilidade de direcionar indicativos condizentes para reformas educacionais, pois para a construção de um sistema educacional numa conjuntura histórico-geográfica, segundo Saviani (2017, p. 11), algumas condições são determinantes: “a) consciência dos problemas da situação; b) conhecimento da realidade (as estruturas); c) formulação de uma pedagogia”. Em suma, é necessário conhecer a realidade para então transformá-la.

Ressalta-se a importância de agregar esforços para aferir a evolução das metas estabelecidas no PEE/AP em vigência, constituindo um relevante aporte para que as comissões/instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do plano possam desenvolver suas ações, estratégias, e para a elaboração do relatório bial.

Ainda em relação ao cumprimento das metas previstas, o art. 3º do PEE (AMAPÁ, 2015) assegura que deverão ser cumpridas até junho de 2025, obedecendo aos prazos estabelecidos, e nas respectivas estratégias. O Parágrafo único do art. 3º diz que, para a consecução das metas e estratégias do PEE/AP, “deverá ser acionado o regime de colaboração entre o Estado, seus respectivos Municípios e a União, não se excluindo a adoção de medidas ou de instrumentos jurídicos adicionais” (AMAPÁ, 2015, p. 2). A esse respeito, os dados disponibilizados na plataforma do Ministério da Educação (MEC) sinalizam que, no Amapá, foram sancionados: o plano estadual de educação e os 16 planos municipais (BRASIL, 2015c).

Compreende-se, portanto, que o PEE (AMAPÁ, 2015) está presente em todo estado e que as estratégias que serão adotadas para os processos de monitoramento e avaliação do PEE/AP e seus entes podem dar conta do que representam as políticas estaduais de educação.

Em relação à colaboração entre os entes, o relatório de monitoramento do PEE (AMAPÁ, 2015), biênio 2018/2019, assegura que:

[...] o Termo de Colaboração entre o estado do Amapá e seus 16 (dezesseis) Municípios foi firmado em 16 de janeiro de 2018. O Regime de Colaboração firmado entre o Governo do Estado do Amapá e os 16 municípios tem como objetivo principal a união de esforços para melhorar os resultados da aprendizagem dos estudantes amapaenses (AMAPÁ, 2022, p. 20).

As ações consideradas relevantes no termo de colaboração, na avaliação da equipe técnica dos processos de monitoramento e avaliação do PEE, são, dentre outras, a entrega das escolas que atendem estudantes do 1º ao 5º ano, a capacitação dos formadores locais e a sanção das Leis e lançamento do Programa Criança alfabetizada (AMAPÁ, 2022).

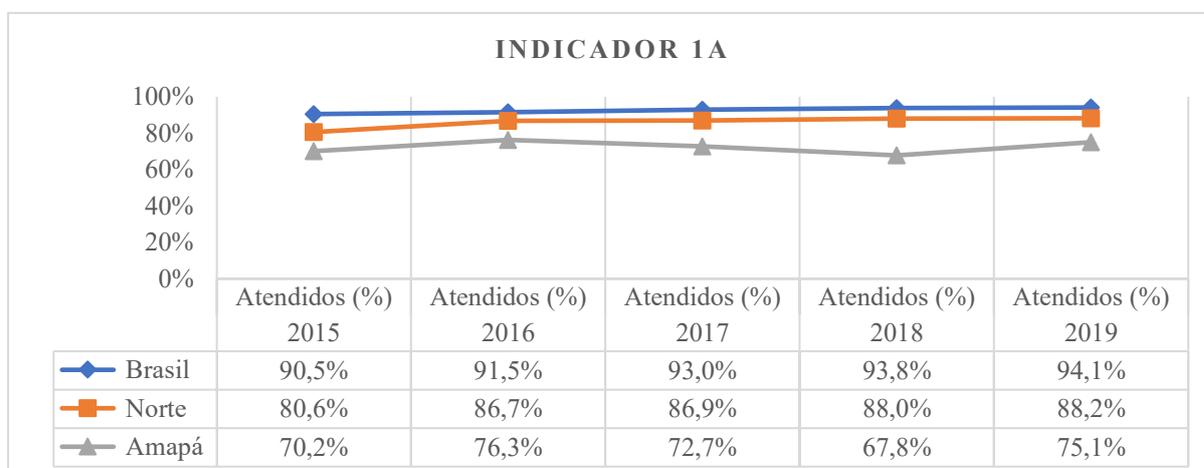
As políticas educacionais presentes no PEE/AP e seus alcances efetivos: breve amostra da análise dos indicadores

Para compreender a efetivação do PEE (AMAPÁ, 2015) apresenta-se a análise dos dados dos indicadores de desempenho que serão demonstrados de forma parcial, abrangendo as metas de 1 a 3, integrantes do primeiro grupo de metas estruturantes do PEE (AMAPÁ, 2015), que tratam respectivamente: da universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade; da universalização do ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a 14 anos; e da universalização do ensino médio, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos.

Os dados a seguir foram acessados a partir das plataformas Painel de Monitoramento do PNE/INEP (BRASIL, 2020c) e TC Educa (BRASIL, 2022), em constam dos indicadores de cada meta, que serão apresentados com recorte temporal de 2015 a 2019 e analisados com base nos gráficos de 1 a 6, nos quais serão visualizados o desempenho comparativo, no âmbito brasileiro, da grande região (Norte) e da unidade da federação (Amapá). Já sobre os dados projetados nas tabelas 1 e 2, o desempenho dos indicadores das metas serão detalhados pelos municípios que constituem o estado do Amapá.

Meta 1, trata da universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e amplia a oferta de educação infantil em creches de modo a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE: em 2024 (BRASIL, 2014a). O alcance desta meta é medido frente a dois indicadores: 1-A, que contabiliza o percentual da população de quatro a cinco anos que frequenta a escola/creche; e 1-B, que avalia o percentual da população de zero a três anos que frequenta a escola/creche. O gráfico 1, a seguir, evidencia o desempenho do indicador 1-A:

Gráfico 1 – Número e percentual das crianças de quatro a cinco anos que frequentava a escola ou creche por Brasil, grande região e unidade da Federação



Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Painel de monitoramento do PNE/INEP (BRASIL, 2020c), na Direde/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016-2019)

Conforme PNE (BRASIL, 2014a), o indicador 1-A deveria apresentar um percentual de 100% de matrículas para a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade, até o ano de 2016, considerando-se que a meta em análise prevê a universalização da educação infantil na pré-escola. No gráfico 1 identifica-se que o Brasil não alcançou o desempenho no período estabelecido neste indicador. Em 2019 o Brasil apresentava o percentual de 94,1%; na região Norte, no mesmo período, o percentual era de 88,2%, e no estado do Amapá, apenas 75,1% das crianças na faixa etária de quatro a cinco anos estavam matriculadas na Educação Infantil. Observa-se que no estado do Amapá os percentuais variam no intervalo dos anos de 2015 a 2019.

Em 2015, apresentando um elevado desempenho de 70,2%, elevando para 76,3% em 2016, e uma baixa de desempenho no intervalo entre 2017 e 2018, chegando a 67,8%, em 2018, retomando a elevação da taxa em 2019, com percentual de 75,1%. Os dados disponibilizados no painel de acompanhamento TC Educa (BRASIL, 2022) permitem uma visão do desempenho das metas do PNE (BRASIL, 2014a), e possibilitam a análise individual, por município, conforme detalhado na Tabela 1:

Tabela 1 – Detalhamento do indicador 1-A por Município – estado do Amapá

MUNICÍPIO	2015	2016	2017	2018	2019	SITUAÇÃO
Amapá	71,61%	65,73%	68,80%	66,75%	88,09%	Risco Descumprimento
Calçoene	85,81%	89,52%	89,30%	81,66%	98,54%	Regular
Cutias	50,94%	67,04%	74,53%	74,91%	122,22%	Regular
Ferreira Gomes	91,36%	101,33%	98,34%	103,99%	74,82%	Risco Descumprimento
Itaubal	88,48%	90,12%	107,82%	114,40%	107,69%	Regular
Laranjal do Jarí	68,91%	63,53%	64,52%	64,47%	66,94%	Risco Descumprimento
Macapá	59,66%	64,24%	63,56%	63,20%	51,59%	Risco Descumprimento
Mazagão	79,77%	82,26%	85,79%	89,00%	87,13%	Risco Descumprimento
Oiapoque	76,20%	83,54%	78,65%	78,17%	82,41%	Risco Descumprimento
Pedra Branca do Amapari	70,17%	68,64%	72,54%	77,80%	71,10%	Risco Descumprimento
Porto Grande	84,10%	83,16%	79,62%	76,91%	86,20%	Risco Descumprimento
Pracuúba	70,20%	71,02%	66,94%	65,31%	93,60%	Risco Descumprimento
Santana	76,18%	78,11%	78,39%	80,53%	74,57%	Risco Descumprimento
Serra do Navio	72,99%	67,70%	69,91%	71,68%	96,00%	Risco Descumprimento
Tartarugalzinho	78,58%	75,58%	69,03%	72,31%	82,47%	Risco Descumprimento
Vitória do Jarí	77,98%	80,54%	75,29%	87,06%	88,72%	Risco Descumprimento

Fonte: Elaborado pelas autoras³

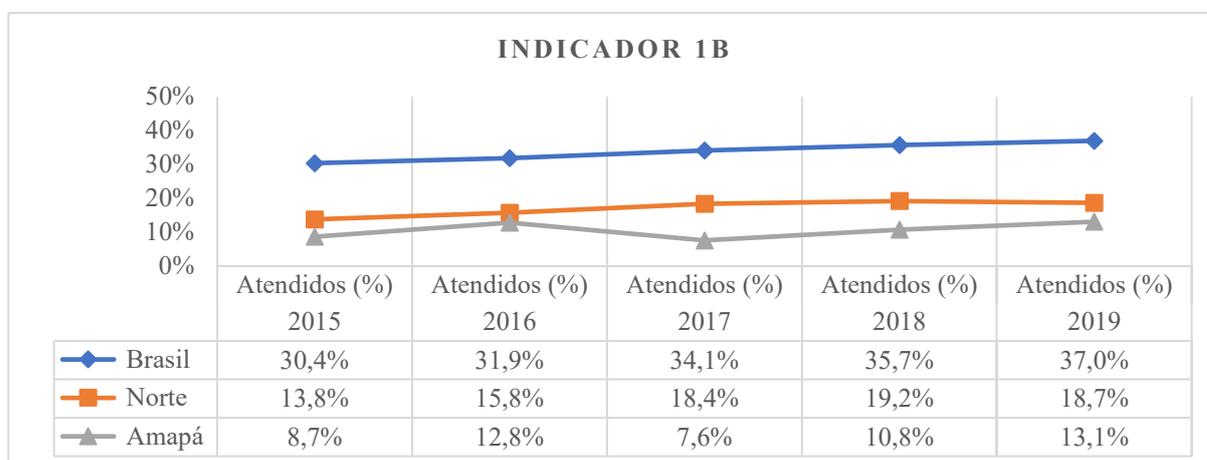
Conforme a Tabela 1, o estado do Amapá integra dezesseis municípios, e, desses, somente três (Calçoene, Cutias e Itaubal) apresentam desempenho regular de atendimento em creches, aproximando-se de um percentual de 100% da meta estipulada pelo PNE (BRASIL, 2014a). É importante destacar que o percentual acima de 100%, identificado em três municípios (Cutias, Ferreira Gomes e Itaubal), está relacionado à metodologia utilizada pelo painel TC Educa (BRASIL, 2022), que tem como base de informações a estimativa populacional para 2018, elaborada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), com base no Censo Populacional do IBGE (BRASIL, 2010) e estimativas municipais anuais do IBGE, assim como os dados de sistemas de informações de nascidos vivos e mortalidade do Ministério da Saúde (RODRIGUES; RODRIGUES; BARROS, 2021). Percebe-se que os demais municípios mostram variáveis em suas escalas, com percentuais mínimos de 51,59% e máximo de 96%, apresentando, em sua maioria, risco de descumprimento das metas, risco este identificado a partir da tendência de avanço anual por ponto percentual (BRASIL, 2022).

Embora os dados nacionais apontem que o estado do Amapá tenha alcançado um percentual de apenas 75,1% (de atendimento das crianças na faixa etária de quatro a cinco anos que estavam matriculadas na Educação Infantil) até o ano de 2019 (Gráfico 1), ao se analisar os dados por municípios, conforme o TC Educa (BRASIL, 2022), constata-se que 11 dos 16 municípios apontam desempenho acima da média do estado.

³ Os dados demonstrados com recorte temporal de 2015-2019 podem ser acessados na Plataforma TC Educa, disponível em: <https://tceduca.irbcontas.org.br/mapa>. Acesso em: 8 jan. 2022.

A seguir, no Gráfico 2, faz-se referência à matrícula de crianças de zero a três anos em creches, avaliada por meio do indicador 1-B.

Gráfico 2 – Percentual de crianças de zero a três anos que frequentam a escola/creche



Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Painel de monitoramento do PNE/INEP (BRASIL, 2020c), na Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016-2019)

Observa-se, no Gráfico 2, relativo ao indicador 1-B, que o cenário nacional chegou a atingir, em 2019, o percentual de 37% de atendimentos, quando o esperado, até o ano de 2024, é de, ao menos, 50%. A região Norte conseguiu, no mesmo período, ofertar um percentual de atendimento de 18,7%, em creches, para crianças de zero a três anos; já o estado do Amapá possibilitou apenas 13,1% para o mesmo público. Percebe-se que o estado do Amapá apresenta variáveis no percentual de desempenho quanto ao atendimento no período em análise. Em 2015 o Amapá atingiu 8,7%, elevado para 12,8% em 2016. Já no intervalo compreendido nos anos de 2017 e 2018, o Amapá apresentou menor percentual que o apurado em 2016, aumentando seu desempenho no ano de 2019.

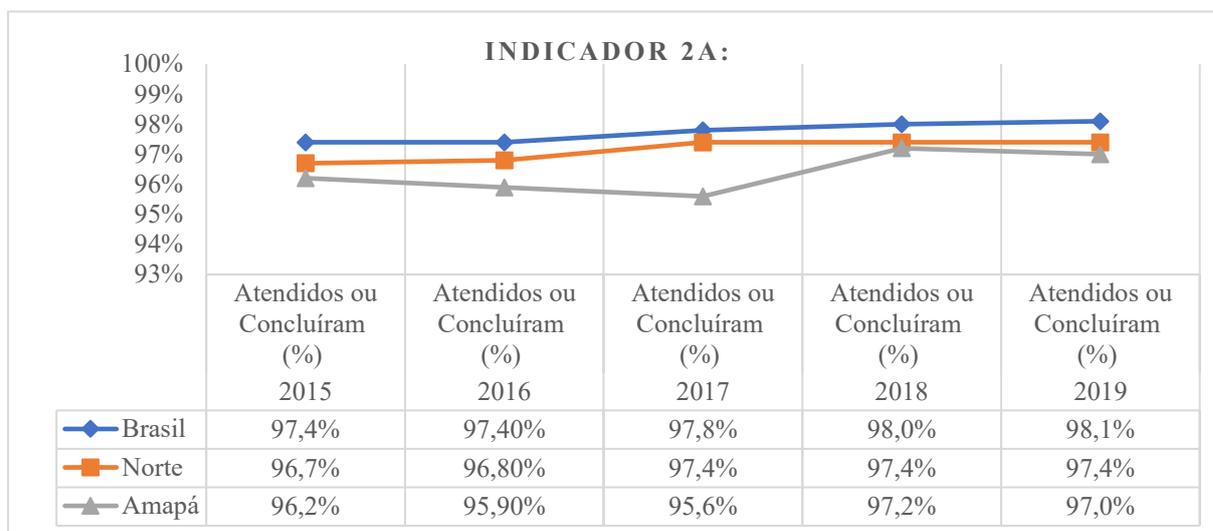
Conforme o INEP (BRASIL, 2020), o desempenho do estado do Amapá apresentado para a Meta 1 está entre as três unidades federativas com o menor desempenho para o indicador. O relatório do 3º ciclo de monitoramento aponta os estados da região Norte com menor cobertura, e ressalta que a população de baixa renda possui um acesso menor à Educação Infantil e creches se comparado ao das crianças de classes mais abastadas. Daí a necessidade da articulação dos municípios, criando estratégias para o atendimento prioritário na Educação Infantil visando ao alcance, em especial, das crianças de baixa renda.

A **Meta 2**, que será analisada na sequência, propõe a universalização do Ensino Fundamental de nove anos para toda a população de seis a 14 anos, além de garantir que, ao menos, 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de

vigência do PNE – ano de 2024 (BRASIL, 2014a). Essa meta dispõe de dois indicadores: o indicador 2-A, que avalia o percentual da população de seis a quatorze anos que frequentava ou que já tinha concluído o Ensino Fundamental; o indicador 2-B, o qual refere-se ao percentual da população de 16 anos com, pelo menos, o Ensino Fundamental concluído.

No Gráfico 3, a seguir, apresenta-se a evolução do indicador 2-A entre os anos de 2015 e 2019.

Gráfico 3 – Percentual da população de seis a 14 anos que frequenta ou que já concluiu o Ensino Fundamental até o ano de 2019



Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Painel de monitoramento do PNE/INEP (BRASIL, 2020c), na Direde/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016-2019).

Ao se observar o indicador 2-A, percebe-se que, em 2019, o Brasil apresentou um bom percentual da população de seis a 14 anos que frequentou ou concluiu o Ensino Fundamental, atingindo 98,1%, quando o esperado até o ano de 2024 é de 100%, correspondente à universalização descrita na Meta 2 do PNE (BRASIL, 2014a). A região Norte, por sua vez, mostrou um desempenho de 97,4%. Já o estado do Amapá, alcançou 97,0%, percentual bem próximo ao da região e também da universalização proposta pelo PNE vigente. Mesmo apresentando variáveis com baixa nos anos de 2016 e 2017, percebe-se que, a partir de 2018, o percentual voltou a crescer.

Na Tabela 2 apresenta-se o desempenho do indicador 2-A, de acordo com o coletado nos municípios do estado do Amapá.

Tabela 2 – Detalhamento do indicador 2-A por município, estado do Amapá

MUNICÍPIO	2015	2016	2017	2018	2019	SITUAÇÃO
Amapá	94,12%	93,93%	94,91%	90,34%	81,44%	Risco Descumprimento
Calçoene	71,9%	78,8%	77,82%	76,04%	72,89%	Risco Descumprimento
Cutias	105,54%	109,49%	100,28%	98,5%	81,9%	Risco Descumprimento
Ferreira Gomes	102,37%	107,56%	109,4%	106,68%	111,39%	Regular
Itaubal	87,61%	83,31%	81,03%	79,27%	74,00%	Risco Descumprimento
Laranjal do Jarí	90,74%	90,5%	89,4%	89,4%	80,96%	Risco Descumprimento
Macapá	93,23%	93,47%	92,56%	93,06%	88,29%	Risco Descumprimento
Mazagão	93,58%	96,87%	98,15%	99,87%	80,3%	Risco Descumprimento
Oiapoque	87,85%	89,07%	92,55%	95,42%	72,29%	Risco Descumprimento
Pedra Branca do Amapari	97,85%	96,68%	94,11%	93,26%	84,54%	Risco Descumprimento
Porto Grande	90,20%	90,69%	89,04%	87,58%	68,93%	Risco Descumprimento
Pracuúba	92,82%	92,06%	90,91%	88,34%	86,12%	Risco Descumprimento
Santana	91,64%	85,19%	82,62%	80,72%	79,83%	Risco Descumprimento
Serra do Navio	86,21%	91,11%	89,21%	89,03%	77,74%	Risco Descumprimento
Tartarugalzinho	86,65%	83,1%	79,83%	77,70%	74,05%	Risco Descumprimento
Vitória do Jarí	94,12%	93,93%	94,91%	90,34%	81,44%	Risco Descumprimento

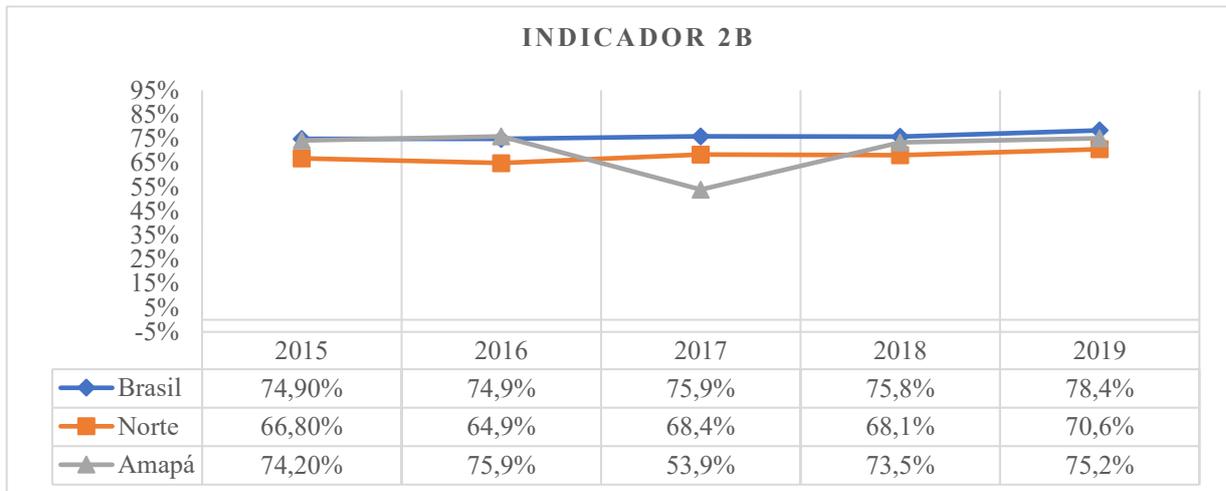
Fonte: Elaborada pelas autoras⁴

Observa-se, na Tabela 2, que dos 16 municípios do estado do Amapá, apenas um (Ferreira Gomes), apresenta desempenho regular para o indicador em referência; os demais apresentam variáveis com elevação e baixa de desempenho ao longo do período, apresentando no ano de 2019 percentual mínimo de 68% e máximo de 88,29%, com indicativo de risco de descumprimento das metas.

O Gráfico 4, a seguir, destaca o desempenho para o indicador 2-B, relacionado ao percentual da população de 16 anos com, ao menos, o Ensino Fundamental concluído no período compreendido entre 2015 e 2019, registrando a atuação do Brasil, da região Norte e do estado do Amapá.

⁴ Os dados demonstrados com recorte temporal de 2015-2019 podem ser acessados na Plataforma TC Educa, disponíveis em: <https://tceduca.irbcontas.org.br/mapa>. Acesso em: 8 jan. 2022.

Gráfico 4 – Percentual da população de 16 anos com pelo menos o Ensino Fundamental concluído

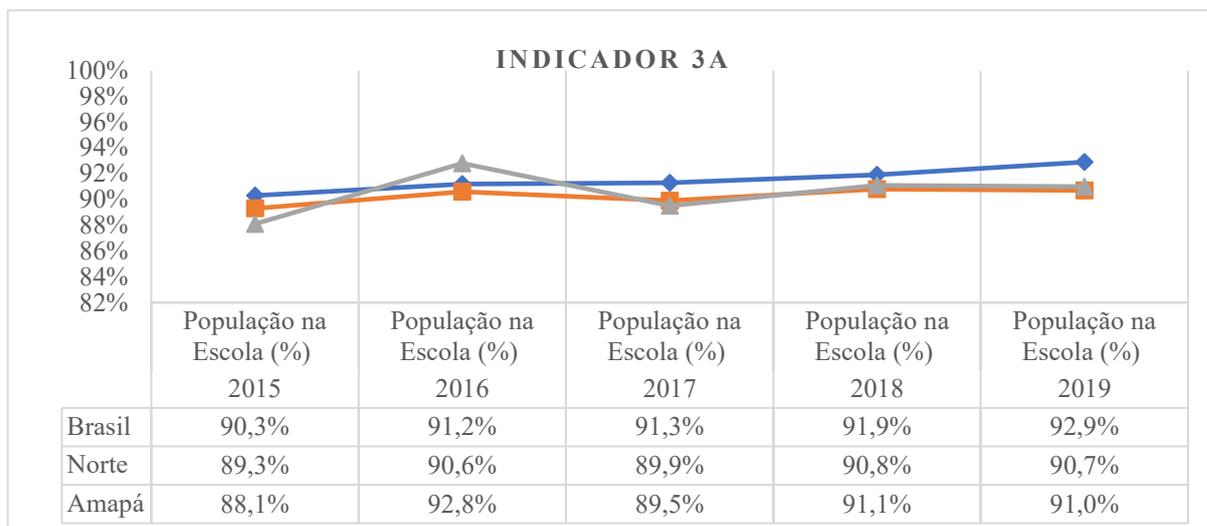


Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Painel de monitoramento do PNE/INEP (BRASIL, 2020c), na Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016-2019)

Para o indicador 2-B espera-se, até o ano de 2024, um desempenho de 95%. Observa-se que o Brasil, no intervalo de 2015 a 2018, apresentou variáveis de 74,90% a 75,80%, alcançando, em 2019, 78,4% da população de 16 anos com, pelo menos, o Ensino Fundamental concluído. A região Norte apresenta variáveis no intervalo do ano de 2015 a 2019, com crescimento a partir do ano de 2017, alcançando 70,6%, em 2019. Já o estado do Amapá teve queda expressiva no ano de 2017, e apresentou crescimento a partir de 2018, chegando a 75,2% em 2019, com um desempenho acima do identificado na região.

A **Meta 3**, apresentada a seguir no Gráfico 5, pretendia universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, e elevar, até o ano de 2024, final do período de vigência do PNE (BRASIL, 2014a), a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%. A meta contém dois indicadores: 3-A e 3-B.

Gráfico 5 – Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a Educação Básica

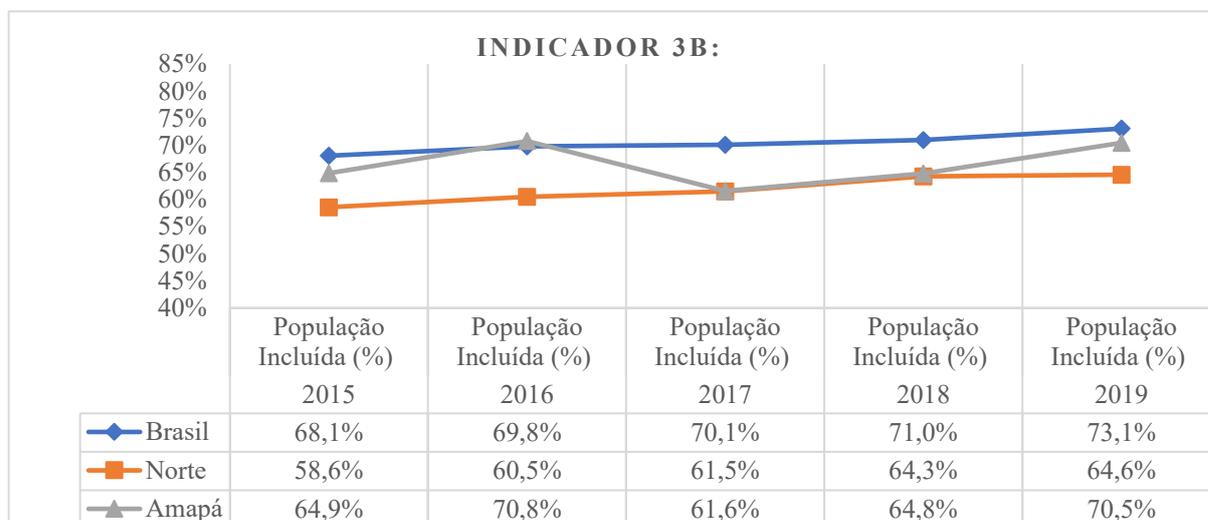


Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Painel de monitoramento do PNE/INEP (BRASIL, 2020c), na Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016-2019)

Os dados representam o percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a Educação Básica – indicador 3-A, e tinha como meta de cobertura: 100% dessa população até 2016. O Brasil alcançou 91,2%, em 2016, e mesmo não atingindo os 100% previstos no ano em referência, manteve acréscimo no percentual dos anos seguintes, chegando a atingir 92,8% em 2019. A região Norte, no ano de 2016, chegou a 90,6%, e o estado do Amapá a 92,8%, ambos apresentaram desempenho abaixo da cobertura indicada; ainda assim, o Amapá atingiu percentual acima do registrado para a região Norte e para o Brasil no ano em referência. Em relação ao estado do Amapá, a linha de desenvolvimento do indicador apresenta oscilação entre períodos, com desempenho de crescimento e redução dos percentuais, atingindo, em 2019, a cobertura de 91,0%.

O Gráfico 6, a seguir, mostra a evolução do indicador 3-B, no período compreendido entre os anos de 2015 e 2019.

Gráfico 6 – Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o Ensino Médio ou possui Educação Básica completa



Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Painel de monitoramento do PNE/INEP (BRASIL, 2020c), na Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016-2019)

O indicador 3-B avalia o percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o Ensino Médio ou que possuía a Educação Básica completa. O desempenho esperado para o indicador é de 85% até o final da vigência do PNE, no ano de 2024. Observa-se que o Brasil, até o ano de 2019, alcançou 73,1%. A região Norte teve um desempenho de aproximadamente nove pontos percentuais abaixo do nacional, registrando 64,6%. O estado do Amapá alcançou um percentual de 70,5%, portanto, acima do desempenho regional e abaixo do nacional.

Percebe-se que o estado do Amapá apresenta oscilação entre os períodos analisados, com crescimento e redução dos percentuais: isso pode refletir a dificuldade que o estado apresenta para efetivar a universalização do atendimento escolar no nível médio e pode indicar discontinuidades de políticas públicas educacionais que atendam ao nível médio.

Considerações das representações do Plano Estadual para a educação amapaense

Neste estudo, em um contexto mais amplo, relacionando ao que orienta o texto do PNE (BRASIL, 2014a) e o que cumpre o PEE (AMAPÁ, 2015), observa-se que o PEE/AP buscou um alinhamento. Porém, ao comparar o texto do PEE com o relatório bianual dos processos de monitoramento e avaliação, percebe-se que a composição da equipe técnica foi instituída de forma isolada, sem a integração das instâncias que possuem tal incumbência, nomeando, preferencialmente, servidores efetivos e lotados nos setores da gestão administrativa, contrariando o que expressa o PEE, especialmente em relação à garantia da participação dos

atores sociais. Nota-se a necessidade de detalhamento sobre as disposições das estratégias e ações, de como a equipe técnica se articula para monitorar e avaliar o PEE, considerando, dentre outras especificidades, o regime de colaboração com os entes federados.

Destaca-se, ainda, que o PEE (AMAPÁ, 2015) não deixa evidente quais as instâncias responsáveis pela realização dos estudos e publicações dos indicadores, sendo que estes dados são relevantes para subsidiar as estratégias para cumprimento das metas previstas no PEE/AP.

É importante considerar que os dados analisados apresentam pouca ênfase à participação social nos processos de monitoramento e avaliação do PEE/AP. Acredita-se que, sem o envolvimento desses atores, esses processos correm o risco de se tornarem um instrumento técnico, de caráter normativo e gerencialista, desprovidos do sentido político que conduz essas ações ao longo dos ciclos da política de planejamento da educação.

Outro dado relevante observado na análise é que desde a implementação do PEE/AP, no ano de 2015, somente em 2022 o Estado publica o primeiro relatório bienal (2018 - 2019) dos processos de monitoramento e avaliação.

Entre as principais ações das políticas educacionais executadas na rede estadual de ensino constam os programas inovadores apresentados no relatório bienal do PEE (AMAPÁ, 2022), visando à qualidade do ensino público e ao aumento dos índices educacionais. Porém, nos resultados, apresentados por ciclo, o Amapá detém o menor desempenho nos anos finais do Ensino Fundamental, com índice 4,0 diante de uma meta de 5,3. Nessa faixa, nenhum dos 16 municípios do estado atingiu o objetivo, sendo que a rede pública é responsável por 91,3% dos matriculados do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental. No Ensino Médio, em que a rede pública é responsável por 86,8% das matrículas, o Amapá teve o menor desempenho do país, com índice de 3,4 de uma meta de 4,5. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o desempenho do Amapá ficou mais próximo, atingindo 4,9 diante de uma meta de 5,2 (BRASIL, 2019a).

Esse quadro desfavorável da educação básica do Amapá quando comparada às médias nacionais pode estar relacionado às desigualdades sociais, bem como a ação intervencionista de Estado no processo de regionalização. É importante ressaltar que o advento do golpe de governo, ocorrido em 2016 no Brasil, além de contribuir com cortes de recursos, desarticulou a SASE, que era responsável pela mobilização dos processos de monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação. Isso pode ter impactado nos resultados dos indicadores educacionais do PEE (AMAPÁ, 2015), colocando em dúvida a exequibilidade dos processos de monitoramento e avaliação, assim como comprometendo a efetivação das metas previstas.

Portanto, os resultados revelam a importância da publicação dos relatórios bienais dos processos de monitoramento e avaliação para alertar quanto ao desempenho das metas, possibilitando a readequação das políticas e visando a efetivação do PEE/AP. Além disso, os estudos dos indicadores contribuem para elevar a qualidade da educação básica do estado do Amapá.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação** - para uma Sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2000.
- AMAPÁ. **Lei n. 1. 907, de 24 de junho de 2015**. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação - PEE, para o decênio 2015 -2025, e dá outras providências. Macapá, AP: Governo do Estado do Amapá, 2015. Disponível em: <https://cpisp.org.br/lei-no-1-907-de-24-de-junho-de-2015/>. Acesso em: 05 mar. 2021.
- AMAPÁ. **Lei n. 2. 243, de 06 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o Hino Cultural do Estado do Amapá, a Música "Jeito Tucujú" e dá outras providências. Macapá, AP: Governo do Estado do Amapá, 2017. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=81823. Acesso em: 02 fev. 2022.
- AMAPÁ. **Portaria n. 028, de 19 de fevereiro de 2018**. Institui no âmbito da Secretaria de Estado da Educação do Amapá a Equipe Técnica para o monitoramento do Plano Estadual de Educação - PEE/AP. Macapá, AP: Governo do Estado do Amapá, 2018. Disponível em: <https://www.escavador.com/diarios/624033/DOEAP/P/2018-02-26?page=13>. Acesso em: Acesso em: 10 jan. 2022.
- AMAPÁ. **Portaria n. 251, de 25 de setembro de 2019**. Institui no âmbito da Secretaria de Estado da Educação do Amapá a Equipe Técnica para o monitoramento do Plano Estadual de Educação - PEE/AP. Macapá, AP: Secretária de Estado da Educação, 2019. Disponível em: <https://seadantigo.portal.ap.gov.br/diario/DOEn7013.pdf?ts=19100221>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- AMAPÁ. **Decreto n. 7.609, de 17 de fevereiro de 2022**. Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação, biênio 2018/2019. Macapá, AP: Governo do Estado do Amapá, 2022. Disponível em: <https://diofe.portal.ap.gov.br/>. Acesso em: 18 fev. 2022.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**, v.14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcso/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2022.
- BANCO MUNDIAL. **Aprendizagem para todos**. Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento. Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial. Resumo Executivo. Washington, DC: Banco Mundial, 2011. Disponível em:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/461751468336853263/pdf/644870WP00PORT00Box0361538B0PUBLIC0.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BECKER, B. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro. Editora Garamond, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: MEC; SASE, 2014b.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base**. Brasília, DF : Inep, 2015a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/plano_nacional_de_educacao_pne_2014_2024_linha_de_base.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.

BRASIL. **Resolução ATRICON n. 3, de 6 de dezembro de 2015**. Aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “Controle externo nas despesas com educação”. Recife: ATRICON, 2015b. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wpcontent/uploads/2015/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizeseduca%C3%A7%C3%A3o-%C3%BAultima-vers%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. **PNE em movimento: Amapá tem 100% dos municípios com planos de educação sancionados**. Brasília, DF: MEC, 2015c. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/noticias/297-amapa-com-100-planos-de-educacao-municipais-sancionados>. Acesso em: 08 dez. 2021.

BRASIL. **PNE em Movimento: Construindo Indicadores Educacionais nos municípios**. Brasília, DF: Inep, 2016a. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/construindo_indicadores.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.

BRASIL. **PNE em Movimento: O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações**. Brasília, DF: MEC, 2016b. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br>. Acesso em: 08 jun. 2021.

BRASIL. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. Brasília, DF: Inep, 2016c. Disponível em: https://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf. Acesso em: 08 dez. 2021.

BRASIL. **Desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (Ideb)**. Brasília, DF: INEP, 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.465, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57633286. Acesso em: 08 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.756, de 11 de abril de 2019**. Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9756.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. **Painel de Monitoramento do PNE**. Brasília, DF: Inep, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Nota Recomendatória Conjunta ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON nº 01/2021. Brasília, DF: ATRICON, 2021. Disponível em: <https://escon.tceroc.br/nota-recomendatoria-conjunta-atricon-irb-abracom-cnptc-audicon-n-01-2021/>. Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. **Sistema de monitoramento dos planos de educação**. Brasília, DF: TCEDUCA, 2022. Disponível em: <https://tceduca.irbcontas.org.br/pne/#/public/inicio>. Acesso em: 8 jan. 2022.

CHAGAS, M. A. A. *et al.* A articulação entre o complexo verde de Ab’Saber e o complexo urbano de Becker como desafio do desenvolvimento regional: Amapá como um caso amazônico. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 13, n. 32, p. 829-860, 2017. Disponível em: https://rbpg.capes.gov.br/rbpg/article/view/1089/pdf_1. Acesso em: 12 ago. 2022.

CUNHA, C. G. S. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, 2006.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, maio/set. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/5HDgfpbLkc7kymBT7d7nDDv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2022.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária; ANPAE, 2017.

FRIGOTTO, G. Sociedade e educação no governo Bolsonaro: anulação de direitos universais, desumanização e violência. **Revista Desenvolvimento e Civilização**, v. 2, n. 2, p. 118-138, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdciv/article/view/66270>. Acesso em: 17 fev. 2022.

GAMBOA, S. S. **Pesquisa em Educação Métodos e Epistemologias**. 3. ed. Chapecó, SC: Argos, 2018.

GUBERMAN, G.; KNOPP, G. Monitorando e Avaliando Objetivos e Metas em Modernização da Gestão: o que é praticado avalia? *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14., 2009, Salvador. **Anais [...]**. Salvador, BA, 2009.

HARVEY, D. **Para entender O Capital**. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 08 jun. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da População residente no Brasil**. Brasília, DF: IBGE, 2020. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.

MENEZES, J. S. S.; SOUZA; D. B. Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE. **Pro-Posições**, Campinas, v. 29, n. 3, p. 614-639, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pp/a/WbmB5CpWJ4gYSpY56SQvqcc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 out. 2022.

NAZZARI, R. K. *et al.* Desenvolvimento, Capital Social e Educação no Brasil. *In*: SEMINÁRIO DO CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, 3., 2004, Cascavel. **Anais [...]**. Cascavel, PR, 2004.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, 2003. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/462>. Acesso em: 10 out. 2022.

RODRIGUES, C. B.; RODRIGUES, R. G.; BARROS, M. P. Controle Externo da Educação: diagnóstico preliminar do Estado do Amapá no cumprimento das metas previstas na Lei n. 13.005/2014. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, p. 58-83, 2021. Disponível em: <https://publicacoes.irbcontas.org.br/index.php/rttc/article/view/14/4>. Acesso em: 01 jan. 2021.

SANTOS, M. G. **Dinâmicas do ensino superior no brasil**: arranjos e performances de uma faculdade amapaense empenhada em obter “avaliação positiva” nos ciclos da SINAES. Tese

(Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Fortaleza, 2018.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. 2. ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2017.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Policy Papers /17. Brasília, DF: UNESCO, 2006.

CRedit Author Statement

Reconhecimentos: Agradecimento especial ao Grupo de Pesquisa do Laboratório de Estudos e Pesquisas de Políticas de Avaliação da Educação (LEPAES) pela participação durante as etapas de estudo.

Financiamento: (Edital CAPES 013/2020) Programa de Desenvolvimento da Pós-Graduação (PDPG) na Amazônia Legal.

Conflitos de interesse: Não há conflitos de interesse.

Aprovação ética: Não aplicável.

Disponibilidade de dados e material: Não aplicável.

Contribuições dos autores: Maria Sonale de Queiroz, mestranda, participou ativamente do desenvolvimento da pesquisa, elaborou e escreveu o artigo. Margareth da Silva Guerra, Professora Doutora, contribuiu na escrita e orientou o estudo.

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.
Revisão, formatação, normalização e tradução.

