



DEMOCRACIA, POLÍTICA E AVALIAÇÃO: O PAPEL DOS OBSERVATÓRIOS NO ACOMPANHAMENTO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Suzana Pinguello Morgado¹
Universidade Estadual do Paraná

Vanessa Freitag de Araújo²
Universidade Estadual de Maringá

Fabiane Freire França³
Universidade Estadual de Maringá

RESUMO

A implementação das políticas públicas requer, além da ação política do legislativo e executivo, o acompanhamento dos observatórios de políticas públicas. Diante disso, o objetivo do trabalho foi analisar, a partir da implantação dos observatórios de políticas públicas no Brasil, a atuação do Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE) com a finalidade de compreender seu papel no acompanhamento do PNE 2014-2024. Partimos de uma investigação baseada na perspectiva crítica da realidade fundada no método histórico e com o aporte da metodologia de pesquisa bibliográfica. Compreendemos que estamos em um momento histórico propício para a atuação dos observatórios de políticas devido ao nível de democracia adotado pelo Estado contemporâneo e que os dados obtidos e compilados pelo Observatório do PNE se constituem como ferramentas para a avaliação da política implementada a nível nacional. Entendemos também que o OPNE cumpre papel importante pelo advocacy pela educação que pode se constituir, a depender do seu poder de influência e de seus parceiros, como interferência privatista na renovação do ciclo da política de educação brasileira.

Palavras-chave: Educação; Políticas Educacionais; Observatórios de Políticas Públicas; Avaliação.

DEMOCRACY, POLITICS AND ASSESSMENT: THE ROLE OF OBSERVATORIES IN MONITORING THE RIGHT TO EDUCATION

ABSTRACT

The implementation of public policies requires, in addition to the political action of the legislative and executive, the monitoring of public policy observatories. Because of this, the objective of the work was to

¹ Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (PPE/UEM). Professora Adjunta da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), Campo Mourão, Paraná, Brasil. Endereço para correspondência: Av. Comendador Norberto Marcondes, 733, Campo Mourão - Paraná - Brasil - CEP 87.302-060. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5348-0285>. E-mail: suzana.morgado@unespar.edu.br.

² Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (PPE/UEM). Professora Adjunta da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá, Paraná, Brasil. Endereço para correspondência: Av. Colombo, 5790, Maringá - Paraná - Brasil - CEP 87.020-900. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2003-9896>. E-mail: vfaraujo2@uem.br.

³ Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (PPE/UEM). Professora Associada da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Campo Mourão, Paraná, Brasil. Endereço para correspondência: Av. Colombo, 5790, Maringá - Paraná - Brasil - CEP 87.020-900. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9781-9773>. E-mail: fabiane.freire@ies.unespar.edu.br.

analyze, based on the implementation of public policy observatories in Brazil, the performance of the Observatory of the National Education Plan (OPNE, in Portuguese) with the purpose of understanding its role in monitoring the PNE 2014-2024. We start from an investigation based on the critical perspective of reality based on the historical method and with the contribution of bibliographic research methodology. We understand that we are at a favorable historical moment for the action of policy observatories due to the level of democracy adopted by the contemporary government and that the data obtained and compiled by the PNE Observatory constitutes a tool for evaluating the policy implemented at national level. We also understand that OPNE plays an important role in advocacy for education, which can be constituted, depending on its power of influence and that of its partners, as private interference in the renewal of the Brazilian education policy cycle.

Keywords: Education; Educational Policies; Public Policy Observatories; Assessment.

DEMOCRACIA, POLÍTICA Y EVALUACIÓN: EL PAPEL DE LOS OBSERVATORIOS EN EL SEGUIMIENTO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

RESUMEN

La implementación de políticas públicas requiere, además de la acción política del legislativo y del ejecutivo, el seguimiento de observatorios de políticas públicas. Ante esto, el objetivo del trabajo fue analizar, a partir de la implementación de los observatorios de políticas públicas en Brasil, el desempeño del Observatorio del Plan Nacional de Educación (OPNE) con el fin de comprender su papel em el seguimiento del PNE 2014-2024. Partimos de una investigación basada en la perspectiva crítica de la realidad basada en el método histórico y con el aporte de la metodología de investigación bibliográfica. Nos encontramos en un momento histórico favorable para la acción de los observatorios de políticas debido al nivel de democracia adoptado por el Estado contemporáneo y que los datos obtenidos y compilados por el Observatorio del PNE constituyen una herramienta para evaluar la política implementada a nivel nacional. También entendemos que el OPNE juega un papel importante em lo advocacy de la educación, que puede constituirse, dependiendo de su poder de influencia y el de sus socios, como una injerencia privada em la renovación del ciclo de la política educativa brasileña.

Palabras clave: Educación; Políticas Educativas; Observatorios de Políticas Públicas; Evaluación.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Por mais que o debate acerca do planejamento, implementação e avaliação de uma política educacional requeira daqueles que o fazem uma percepção do processo de implementação que extrapole o cotidiano do fazer escolar, avaliar um processo de implementação de política exige também, esforços para o acompanhamento das funções desempenhadas pelos entes federados em um contexto democrático, papel este muitas vezes assumidos pela sociedade civil organizada. Tendo como base essa afirmação, esta pesquisa apresenta como objetivo analisar, a partir da implantação dos observatórios de políticas públicas no Brasil, a atuação do Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE) com a finalidade de compreender seu papel no acompanhamento do PNE 2014-2024.

O Brasil está em um momento de transição governamental com a reformulação de inúmeras políticas, dentre elas as de educação, com destaque especial ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, com previsão de redefinição dos novos objetivos, metas e estratégias para o próximo período. O que nos leva a questionar o andamento do referido PNE e o cumprimento, por parte dos entes federados, dos compromissos assumidos para a educação nacional na metade da segunda década do século XXI.

Por meio da investigação, proposta nesta pesquisa, buscamos compreender qual o papel do Observatório do PNE no acompanhamento da política de planos para a educação nacional e, para isso, organizamos nosso texto a partir dos seguintes pontos de debates: primeiramente discutimos sobre a produção de políticas públicas nos Estados contemporâneos com base no princípio democrático. Posteriormente contextualizamos, historicamente, o surgimento e funcionamento dos observatórios de políticas públicas com atenção especial à importância que eles assumem após a redemocratização do país da década de 1980 e da produção de políticas na década de 1990. Por fim, analisamos o papel desempenhado pelo Observatório do PNE no acompanhamento da política de planos brasileira, mais especificamente o PNE 2014-2024.

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico adotado neste artigo parte do pressuposto de que o Estado nacional neste momento da história, o da segunda década do século XXI, percorreu determinado caminho histórico em que, as decisões assumidas como direitos para a sociedade, tiveram influência dos condicionantes culturais, políticos e econômicos em sua base constitutiva. Por este motivo, esta investigação parte de um método de pesquisa fundamentado na base material da existência da humanidade.

Partimos da relação estabelecida entre a especificidade e a universalidade, nosso objeto de investigação se pauta na consideração acerca da cultura, política, organização de sociedade, economia e educação. Elementos este que se apresentam de forma imbricada em um todo articulado, o que nos possibilita considerar que as ações

específicas da política de educação possam ter como base as múltiplas determinações no que se referem à proposição de políticas públicas e sociais, à organização do Estado Nacional, ao contexto econômico e político de organização do capital e, conseqüentemente, da economia.

Partimos das discussões de Peroni (2003), ao indicar que, no Brasil, a aprovação de políticas educacionais teve amplo embate de distintos grupos que em determinados momentos representavam maiores e em outros menores direitos como discute Behring (2023) e, esta correlação de forças que conta com a intervenção ou não do Estado, deve ser observada por meio do processo metodológico. Assume-se assim que “o Estado, na perspectiva lógico/histórica [...] tem na vida material dos indivíduos sociais a sua base” (Peroni, 2003, p. 21). E que essa vida material se apresenta condicionada “[...] pelo modo de produção capitalista e pelas suas formas de intercâmbio, necessárias enquanto houver divisão do trabalho e propriedade privada” (Peroni, 2003, p. 21). Elementos estes que são representativos da configuração de Estado a qual nossas políticas – sejam elas públicas, sociais e/ou educacionais – estão alinhadas e, por isso, essas relações devem ser compreendidas no sentido de identificarmos como se configura a responsabilidade social assumida pelo Estado brasileiro e o papel dos observatórios no acompanhamento delas.

Insistimos no debate histórico por nos possibilitar compreender nosso objeto de investigação por meio das categorias de análise conforme debatido por Campos (2008), a partir de ressignificações a cada nova especificidade, ou seja, análises distintas para contextos e períodos históricos diferentes. Entendemos, ademais, que os resultados apresentados não buscarão generalizar as conclusões, pois compreendemos que há distinções de localização de período histórico, de compreensão e de relação entre os sujeitos envolvidos no processo de consolidação de uma política, seja no momento de constituição da agenda, da produção, implementação, monitoramento ou de sua avaliação.

A investigação histórica foi escolhida para efetivação das análises, ao ter a base material como determinante das relações estabelecidas em sociedade. Essas relações devem ser compreendidas em uma totalidade que é mediada pelas categorias de

análises. Cury (1985) indica que há uma reciprocidade entre as partes e elas se relacionam de maneira dialética e contraditória. Assim, ao assumirmos as categorias de totalidade, hegemonia e reprodução como elementos base para a compreensão do nosso objeto de investigação, trazemos como movimento deste processo as considerações mais amplas e as mais específicas com as quais as políticas de educação se articulam, seja para a efetivação de política pública como compromisso estatal, ou como resposta a uma necessidade social atendida de maneira descentralizada e focalizada por meio dos outros atores sociais: sociedade civil, segundo e terceiro setores.

METODOLOGIA

Para esta pesquisa adotamos como metodologia de investigação a pesquisa bibliográfica que nos possibilita por meio da seleção de texto de diversas fontes, tanto impressas como digitais, em documentos oficiais – ao considerarmos as publicações emanadas do Estado – e de teóricos de diversas áreas do conhecimento nos auxiliaram na compreensão do nosso objeto de estudo. Gil (2002, p. 45) destaca que a “[...] principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”. Tivemos acesso a fontes históricas e estudos com os mesmos objetivos, compreender as mudanças sociais e políticas, articulando com a realidade considerando as culturas, tempos, espaços e realidade econômica das camadas da sociedade brasileira.

A seleção dos materiais buscou, primeiramente, nos teóricos do Estado, a compreensão de Estado e de políticas públicas, vinculados à área do direito público. Posteriormente, no âmbito no Estado Nacional brasileiro e, a partir das discussões da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e dos documentos de leis oriundos dela, compreendemos como são formuladas e constituídas as propostas políticas que asseguram o direito social à educação.

Em um âmbito mais específico, no decorrer da década de 1990, debatemos as formas de acompanhamento do processo democrático de condução de políticas públicas, por meio do trabalho desempenhado pelos observatórios de políticas públicas

de uma forma geral e pelo Observatório do PNE. Com o levantamento bibliográfico realizado, podemos observar nosso objeto de investigação de forma a refiná-lo e consolidá-lo por novos contornos que nos possibilitam compreender os elementos que, de certo modo, antecedem a proposição de políticas específicas para a educação no país.

Shiroma, Campos e Garcia (2005) nos auxiliaram na compreensão dos textos enquanto produtos e produtores de sentido. Assumimos que os documentos de políticas públicas, sociais e educacionais, são produtos de relações mais amplas que representam uma intenção de quem o produz, mas que são, ao mesmo tempo, geradores de sentido das relações mais específicas que produzem orientações políticas. Este movimento nos faz considerar que documentos e políticas assumem, por vezes, mais de um sentido e representação, no movimento de garantia de direitos. É nesse movimento entre o macro e o micro que buscamos estabelecer compreensões acerca do trabalho social e político desempenhado pelos observatórios de políticas públicas no Brasil.

DEMOCRACIA, ESTADO CONTEMPORÂNEO E POLÍTICA

O debate histórico acerca das políticas públicas de forma geral e das políticas educacionais, especificamente, requer a compreensão da organização do Estado Nacional e da sua função social. A ação de Estado a ser considerada para nossa análise, é aquela obtida a partir da organização moderna de Estado, sua organização democrática e capitalista.

O ordenamento político que irá reger a sociedade de um país, como indica Silva (2012), está diretamente relacionado ao projeto societário adotado por um governo eleito em um Estado democrático, o que impacta na adesão em maior ou menor grau das necessidades sociais, seja por meio de políticas e/ou programas de governo. Weber (2015, p. 63) nos explica que para a organização do Estado, este assentará sua estrutura na “[...] relação de dominação de homens sobre homens [...]”, ou seja, a base de governança de um Estado está fundada na relação de dominantes e dominados e na forma em como ocorre as relações de poder e a concessão de direitos.

Este Estado, que congrega população, território e governo, têm função ou razão de existir diversa e se modifica a cada organização política, como discute Bobbio (1998).

Por isso, os teóricos que discutem sobre o Estado, não o fazem em relação ao fim a ele atribuído, importa mais o processo em que a política e organização do Estado estão envolvidas do que a finalidade a que se destina. Embora o autor parta de uma finalidade diversificada da função do Estado, há um fim mínimo da ação do Estado: assegurar a ordem pública nas relações internas e a defesa da integralidade de seus interesses na relação com outros Estados Nacionais.

O Estado contemporâneo que conhecemos hoje foi formado no movimento de reconfiguração da forma de governar a partir da transição do feudalismo para o capitalismo e teve como característica a concentração de poder no Estado, o que Bobbio (1998) anuncia como poder político. Como pano de fundo da consolidação desse Estado, destacamos a formação do Estado moderno no período da renascença com movimentos antiabsolutistas, liberais e suas contrarreações, além da disseminação da ideia de um Estado social democrático, como destacado por Maluf (2018), alavancados pela Revolução Industrial que modificou inúmeras relações sociais e garantias de direitos sob a forma de políticas.

Tanto democracia quanto política tem suas origens na Grécia antiga e passaram por inúmeras mudanças até sua forma de organização contemporânea, alavancadas pelas revoluções do século XVIII - Industrial, Americana e Francesa - foram ressignificadas conforme momento histórico, pressupostos culturais, sociais e econômicos dos Estados que as incorporaram, como discutido por Maluf (2018). Ao considerarmos a política enquanto práxis humana - como ações emanadas do Estado em nome do bem comum e que se destinam a todos - assumimos que ela está vinculada às relações de poder que anunciamos anteriormente. Há inúmeras formas de compreendermos o campo e a ciência política, Souza (2006) indica que o próprio encaminhamento da política assumida pelos Estados se organiza para objetivos distintos.

Em linhas gerais, a política representa o compromisso social assumido por um Estado em determinado tempo histórico, tem características e ciclos específicos para que ela possa ser efetivada. Reis (2010) indica que a política pública é o caminho, é processo decisório que não acaba em si mesma, por este motivo que, para além de identificar os objetivos alcançados por uma política, precisamos compreender o caminho

que ela percorreu para que pudesse ser implementada e é nesse processo de implementação - efetivação ou não da política por um Estado ou governo - que, em um ambiente democrático passa a ser necessário o acompanhamento social por meio dos observatórios de políticas.

Souza (2006) e Reis (2010) nos auxiliam na compreensão de que a decisão em assumir uma política se consolida mediante a constituição das agendas dos Estados nacionais. Após esta definição, o legislador inicia o processo de formulação e implementação da política, para então monitorar o seu funcionamento e, ao final, avaliá-la. Segundo Reis (2010) há uma tensão estabelecida entre a eficiência na formulação e a eficácia na implementação da política em si, que dependerá de inúmeros fatores.

Ressaltamos, conforme Souza (2006), que as políticas públicas podem ser organizadas por meio do olhar da ciência política, da seguinte forma: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Porém, a forma como cada Estado irá conduzir a constituição de suas políticas irá depender, dentre vários aspectos, como o nível de democracia, a conjuntura política e social e, principalmente, do modelo econômico adotado e das finalidades às quais se destina o Estado.

Ainda de acordo com a autora supracitada, os Estados podem dar ênfase às políticas restritivas de gastos; às políticas keynesianas fundadas na ideia de Estado de bem-estar social ou àquelas que são formadas a partir de coalizões políticas, de forma a impulsionar a economia, ao mesmo tempo em que promovesse a inclusão social. Entretanto, segundo a mesma autora, o campo de conhecimento da política se visibiliza atualmente pelo fato de os Estados Nacionais, inclusive os que adotavam políticas keynesianas, aprovarem com mais facilidade, as políticas restritivas de gastos com a diminuição do tamanho do Estado. O que impacta diretamente nas políticas públicas de atendimento às demandas sociais e aos atores que, socialmente, acompanham a implementação dessas políticas, como os observatórios de políticas.

Destacamos dois elementos que influenciam na efetivação das políticas públicas no interior dos Estados Nacionais: custos e beneficiários. Políticas públicas são pensadas e organizadas a partir dos efeitos sociais que promovem, dos seus beneficiários, dos seus alcances e dos interesses envolvidos. Souza (2006) e Reis (2010) contribuem com este

debate ao indicar que, no interior de um Estado nacional, uma política tem mais chances de ser efetivada a partir da compreensão dos movimentos de concentração/dispersão ao considerarmos a origem dos custos e os beneficiários de uma política. Conforme os autores, em outras palavras, uma política terá maior probabilidade de ser adotada se seus benefícios forem concentrados (populações vulneráveis e minoritárias, por exemplo) e os custos difusos (recursos de várias fontes), enquanto, pelo contrário, políticas de benefícios difusos (que atendam uma ampla parcela da população) e custos concentrados (com poucas ou somente uma fonte de recursos) terão menores probabilidades de serem desenvolvidas.

Dentre as diversas áreas sob as quais o Estado pode legislar aquela que nos importa neste momento são as políticas educacionais, uma especificidade das políticas sociais que, por sua vez, são entendidas como toda a ação de caráter distributivo que tenha por objetivo assegurar o exercício dos direitos no tocante da cidadania, da justiça social e do bem-estar dos membros de um país, como aponta Fleury (2010).

Em suma, quanto mais o país assume as políticas sociais como uma política de Estado, maior é a compreensão de Estado ampliado, ou seja, maior será o Estado que assume para si as responsabilidades de organização e condução da cidadania. Quanto maior e mais democrático um Estado se propõe a ser, maiores serão as demandas de mecanismos de controle e acompanhamento da atuação deste Estado, representado pelo executivo e legislativo, que pode ser expresso pelo trabalho dos observatórios de políticas como veremos a seguir.

A HISTÓRIA DOS OBSERVATÓRIOS NO BRASIL

Os observatórios de políticas públicas são sistemas organizados pela sociedade civil, sem fins lucrativos e filiação partidária, para análise e fiscalização relacionados a um determinado segmento social, cuja finalidade é exercer o monitoramento democrático da gestão pública, bem como desenvolver a consciência cidadã e fiscal da população. Bezerra (2018, p. 31) conceitua os observatórios de políticas públicas como:

[...] mecanismos voltados à compilação, produção e difusão de informações e conhecimentos sobre as políticas públicas no âmbito de um determinado

território, tema ou segmento social. [...] organizações criadas por instituições acadêmicas, governamentais ou da sociedade civil com os objetivos de ampliar o acesso à informação sobre a ação pública e democratizar os processos de elaboração e controle social das políticas.

No Brasil, como reflexo da abertura democrática do final da década de 1980, na Constituição Federal de 1988 há menções expressas à possibilidade de participação cidadã no controle da gestão pública. Na década de 1990, por sua vez, é possível observar ações orquestradas de perspectivas neoliberais, que culminaram no processo de enfraquecimento e descentralização do Estado, sob a justificativa da necessidade de desburocratização da gestão pública, tornando-a gerencial, como preconizado pela reforma do aparelho de Estado encampada por Bresser Pereira, então Ministro do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) do governo Fernando Henrique Cardoso.

A difusão do ideário de ineficácia estatal culminou na redução do raio de alcance do Estado, incentivado com as privatizações e a incorporação de critérios mercadológicos e econômicos em todos os setores da sociedade, cujos princípios baseiam-se na eficiência, eficácia, lucro e competição. O Estado brasileiro, que havia nascido patrimonialista e que se organizava de forma burocrática, até final da década de 1990, precisava superar este funcionamento para se tornar gerencial, conforme Brasil (1995).

Em um cenário que há pouco estava imerso em uma ditadura militar, a década de 1990 representou a disputa entre o alinhamento das políticas com a lógica neoliberal e a resistência dos movimentos sociais que reivindicavam a concretização das conquistas democráticas da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, para Moraes (2018, p. 48), a agenda dos movimentos sociais e a agenda neoliberal possuíam em comum a necessidade de uma forte atuação da sociedade civil:

O projeto neoliberal, com sua bandeira pela modernização da gestão, ancorava-se na defesa da redução das responsabilidades sociais do Estado e, para isso, defendia a ampliação do papel de entes privados e da sociedade civil. Por sua vez, a agenda democratizante, ao reivindicar o compartilhamento do papel do Estado na definição e no controle das políticas públicas, também apostava no reforço do papel da sociedade civil.

É neste contexto que se fortalecem a confluência de mecanismos antagônicos que se utilizam dos mesmos conceitos, todavia com significados e sentidos diversos, como participação popular, democracia e cidadania, uma vez que a ideia de sociedade civil “[...] marcada pelas lutas contra as ditaduras e outras lutas por direitos passa a conviver com a ideia de um terceiro setor, agora distante dos embates políticos e dedicado à gestão de programas governamentais” (Morais, 2018, p. 48).

Com o processo de transição para o Estado mínimo e descentralização, observa-se que o Estado deixa de ser promotor e executor das políticas públicas e torna-se apenas o regulador, repassando essa função para a iniciativa privada e associações sem fins lucrativos. Tornando-se este Estado, conforme Peroni (2003), máximo para o capital, porém mínimo quando se tratava do campo social. Nesse contexto, permitiu-se a inserção de novos interlocutores nas políticas.

É em meio a esse cenário de disputas ideológicas que se marca formalmente a participação da sociedade civil nos debates mais amplos sobre políticas públicas. Entre as ações para a efetivação das conquistas constitucionais está a participação da sociedade civil organizada em conselhos de políticas públicas. Destacamos, contudo, que os conselhos aqui indicados, vinculam-se aos próprios observatórios de políticas, diferentemente dos Conselhos Gestores de políticas públicas, vinculados aos entes federados Martins et al (2008). Tais conselhos podem possuir caráter deliberativo, consultivo ou fiscalizador, sendo composto por representantes de órgãos governamentais (indicados pelo poder executivo) e não governamentais (eleitos por seus pares), que “[...] desempenham um papel na participação institucionalizada, envolvendo-se diretamente nas discussões sobre orçamento, gestão e elaboração e controle de políticas públicas” (Morais, 2018, p. 49).

Frisamos que ambos os conselhos surgem em um momento na história do país em que, o movimento mais progressista e os defensores de uma agenda neoliberal, se fundavam em uma pauta comum: participação ativa da sociedade civil e que, fundado nessas duas questões: confluência entre democratas e neoliberais sobre a necessidade de uma sociedade civil mais participativa e, a descentralização das funções do Estado para esta sociedade em que as ONGs assumiam seu papel, desempenhando a função de

promotora de políticas focalizadas e com baixo orçamento, é que se constituiu o campo de atuação dos conselhos organizados enquanto observatórios de políticas públicas. Porém, trata-se de instituições distintas: um conselho gestor de políticas públicas vinculado aos entes federados (Estado Nacional, estados e municípios) que cumpre a função de propor, encaminhar para aprovação, acompanhar a execução e avaliar uma política pública e, um conselho vinculado aos observatórios que tem por papel fiscalizar além das próprias políticas, as ações dos conselhos gestores e o ente federado Martins et al (2008).

Embora a função dos observatórios tenha ganhado notoriedade nas últimas décadas, é válido destacar que o Brasil possui um histórico anterior. A primeira manifestação com relação aos observatórios no Brasil, mesmo que não relacionada às políticas, marcada pela fundação do Observatório Nacional, por D. Pedro I em 1827, cuja finalidade era o desenvolvimento de estudos geográficos do território brasileiro e o ensino da navegação. Com a Proclamação da República, o Imperial Observatório do Rio de Janeiro passou a ser denominado Observatório Nacional.

O Observatório Nacional pode ser considerado uma das mais antigas instituições de pesquisa do Brasil, todavia, sua origem remonta ao período colonial, quando, em 1730, os jesuítas instalaram um observatório no Morro do Castelo, no Rio de Janeiro. Com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, o acervo do observatório foi transferido para a Academia Real Militar (Brasil, 2016).

Para Soares, Ferneda e Prado (2018) a criação dos observatórios de políticas públicas atende a necessidade de sistematização e disseminação de informações existentes, objetivando um acesso facilitado ao conhecimento e fiscalização de determinado setor público. De acordo com Bezerra (2018), até 2015, o Brasil contava com vinte e um observatórios de monitoramento de políticas públicas:

Tabela 1 – Observatórios Brasileiros de políticas públicas

Observatório	Atores Sociais
Observatório das Metrôpoles	Academia e sociedade civil
Observatório de Favelas	Sociedade civil
Observatório de Porto Alegre – ObservaPOA	Academia e governo
Observatório Rede de Observatórios de Direitos Humanos	Academia e sociedade civil
Observatório Social de Maringá	Sociedade civil
Observatório dos Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina	Sociedade civil e governo

Observatório da Criança e do Adolescente	Sociedade civil
Observatório das Violências Policiais	Academia
Observatório das Políticas Culturais	Academia
Observatório de Segurança Pública	Academia
Observatório do Vale do Rio dos Sinos	Academia
Observatório da Justiça Brasileira	Academia
Observatório Violência contra a Mulher	Academia
Observatório das Migrações Internacionais	Academia e governo
Observatório da Discriminação Racial, LGBT e Violência contra a Mulher	Governo
Observatório Saúde Mental e Direitos Humanos	Sociedade civil
Observatório Jovem do Rio de Janeiro	Academia
Observatório da Educação	Sociedade civil
Observatório do Plano Nacional de Educação	Sociedade civil, órgãos governamentais, ONGs, Unicef e Unesco
Observatório de Análise Política em Saúde	Academia
Observatório IPEA de Gestão do Conhecimento e Inovação Administrativa	Governo
Total	21

Fonte: Bezerra (2018).

Conforme é possível observar na Tabela 1, registram-se no Brasil especialmente iniciativas de universidades para a produção e divulgação de estudos, análises e controle fiscal de políticas públicas, reforçando a importância do papel social da academia e comunidade científica para a sociedade contemporânea. Atualizando os dados coletados e apresentados por Bezerra (2018), por intermédio de levantamento *online*, atualmente, o país conta com inúmeros observatórios de políticas públicas, principalmente vinculados aos estados e municípios para o acompanhamento da implantação dessas políticas no âmbito de suas jurisdições.

É possível identificar, ademais, outras iniciativas oriundas das Universidades brasileiras, organizadas por meio de projetos de extensão e de grupos de estudos, que fizeram crescer o número de observatórios. Além desses, tivemos os que surgiram no contexto da Pandemia de Covid-19 para acompanhamento das políticas de saúde. Dentre os observatórios constituídos nos últimos anos destacamos o Observatório Questão de Ciência (IQC), criado em 2018, com a finalidade de trazer evidências científicas para fundamentar o debate acerca da produção de políticas públicas. Dentre a diversidade de observatórios que acompanham as políticas no país, para fins deste debate, selecionamos o Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE) com a finalidade

de compreender o papel que este observatório cumpre, em âmbito nacional, no processo de monitoramento das políticas educacionais por parte do governo federal.

O OBSERVATÓRIO DO PNE

O OPNE, fundado em 2013, é coordenado pelo Todos pela Educação que, em colaboração com outras 28 instituições, realiza o acompanhamento e monitoramento das políticas públicas educacionais aprovadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Importante destacar que, já naquele período a nova edição a ser elaborada, encaminhada e aprovada, já estava atrasada uma vez que todo esse processo deveria ter sido encerrado com a publicação do novo PNE referente a 2011-2020 suplantando o seu antecessor, o PNE 2001-2010. O OPNE justifica oficialmente a intenção de seus esforços ao apresentar que desenvolve um trabalho em conjunto para assegurar o acompanhamento do PNE de forma que se constitua como agenda de política pública, o que asseguraria uma educação de qualidade e com equidade no país (OPNE, 2023b).

Apesar de não trazer muitas informações sobre seu histórico e quais instituições fazem parte do processo de acompanhamento, entendemos que é necessário aprofundar este ponto e, para isso, identificamos outras informações na página do Todos pela Educação. Tal como o OPNE, o Todos pela Educação é uma instituição da sociedade civil que afirma não receber nenhum recurso público.

[...] Sem fins lucrativos, não governamental e sem ligação com partidos políticos, somos financiados por recursos privados, não recebendo nenhum tipo de verba pública. Isso nos garante a independência necessária para desafiar o que precisa ser desafiado, mudar o que precisa ser mudado. (Todos, 2023c, p. 01)

O Todos, que foi fundado em 2006, assume a missão a de contribuir com a melhoria da educação básica do país e, para isso estabelece estratégias e compromissos que estão pautadas em 5 metas: Toda criança e adolescente de 4 a 17 anos na escola; Toda criança alfabetizada plenamente até os 8 anos de idade; Todo estudante com aprendizagem adequada para seu ano; Todo adolescente com o ensino médio concluído

até os 19 anos e; Investimento amplo e bem gerido em educação (Todos, 2023b). Tais metas, ao serem colocadas em ação, tornam-se o advocacy pela Educação:

Assim, o termo advocacy significa agir em favor de uma causa, agir por mudanças. Em outras palavras, quando uma pessoa ou organização atua para que o poder público promova melhorias na Educação Pública, por exemplo, dizemos que está fazendo advocacy pela Educação. É exatamente isso que o Todos Pela Educação faz! (Todos, 2023a, p. 1)

O Advocacy é realizado a partir de 4 eixos: Educação como pauta da sociedade; Produção de conhecimento e elaboração de propostas; Promover a articulação entre o poder público e os atores-chave; Monitorar de forma sistemática e pública. Em outras palavras, a intencionalidade do Todos (2023a) é de uma atuação estratégica que mobilize o poder público e que seja capaz de influenciar a formulação e implementação de políticas de educação e, o OPNE neste contexto, se configura como uma estratégia dos eixos estabelecidos pelo Todos.

Apesar de, na história das políticas educacionais brasileiras, já termos indícios de uma tentativa de políticas de Planos na década de 1930 com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, todas as formas de implementação (e execução) de um Plano Nacional de Educação ainda durante o século XX, não obtiveram êxito, conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2012). Apesar das tentativas vinculadas às Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) das décadas de 1960 e 1970, foi somente com as movimentações de 1990 que foi possível estabelecer, de forma mais consistente, um PNE com vistas a ser implementado, acompanhado e avaliado.

Deste período histórico, destacamos a forte influência dos governos totalitários e dos golpes ditatoriais como cerne do rompimento do compromisso pela educação por meio de um planejamento educacional. Tivemos uma primeira composição de documento na década de 1990 que culminou em um Plano Decenal de Educação para Todos, oriundo dos debates empreendidos na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida no início da década de 1990 e que foi um importante documento base para a definição de metas e prioridades para a política educacional (Beisiegel, 1999).

O PNE 2001-2010 foi o primeiro plano a ser encaminhado para aprovação do Congresso Nacional, atendendo ao previsto tanto na CF de 1988, quanto no § 1º do Art.

87 da LDBEN de 1996. Entretanto Beisiegel (1999) destaca que, no ano de 1998 foram encaminhados dois anteprojetos ao Congresso Nacional, sendo um dele elaborado pelo próprio governo por intermédio do Ministério da Educação e uma segunda proposta proveniente do II Congresso Nacional de Educação (CONED). Acerca do embate entre os anteprojetos, tanto Beisiegel (1999), quanto Dourado (2010) são unânimes em entender que cada um deles representava um compromisso político distinto. Enquanto a proposta oriunda da base governista se pautava em limitações sobretudo políticas, de gestão e orçamentárias, a oriunda do II CONED desconsiderava os limites impostos pelo campo político na busca do atendimento da máxima qualidade possível nas políticas educacionais.

Dessa disputa, Dourado (2010, p. 683) ressalta que prevaleceu a hegemonia de governo já estabelecida na gestão FHC com a “[...] adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, e pela efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação”. O PNE 2001-2021 que foi aprovado e implantado, apesar de ter estabelecido inúmeras metas a serem atingidas e compromissos assumidos, muitos deles em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos de 1990, chegou ao final do ciclo, sem alcançar boa parcela delas que acabaram por ser retomadas e ampliadas no documento seguinte.

Já o PNE 2014-2024, por mais que tenha iniciado o debate em 2009 por meio de conferências municipais e estaduais, foi somente em 2010 que ocorreu a Conferência Nacional de Educação (CONAE) e sua aprovação e publicação somente ocorreu em 2014, sob a Lei n. 13.005. O PNE 2014-2024 indica em seu Art. 2º as diretrizes que estão como pano de fundo da política educacional brasileira e para as quais a ação governamental deveria estar direcionada ao traçar metas e estratégias a serem executadas e acompanhadas pelas instituições de acompanhamento e sociedade civil.

Art. 2º São diretrizes do PNE:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (Brasil, 2014).

O que é evidenciado nos princípios traçados pelas diretrizes do PNE 2014-2024, é que havia no período uma compreensão da necessidade de atendimento de demandas sociais que estavam latentes em sociedade como a ampliação de financiamento, pagamento condigno da remuneração dos profissionais da educação, erradicação de todas as formas de discriminação, dentre outras. Porém, como indicado anteriormente, muitas dessas diretrizes já tinham sido traçadas no PNE que o antecedeu e cujo objetivo tenha sido atingido. Avaliar se um objetivo, meta ou estratégia foi ou não alcançado requer um processo de acompanhamento sistemático que, desde 2013 no Brasil, é realizado pelo OPNE.

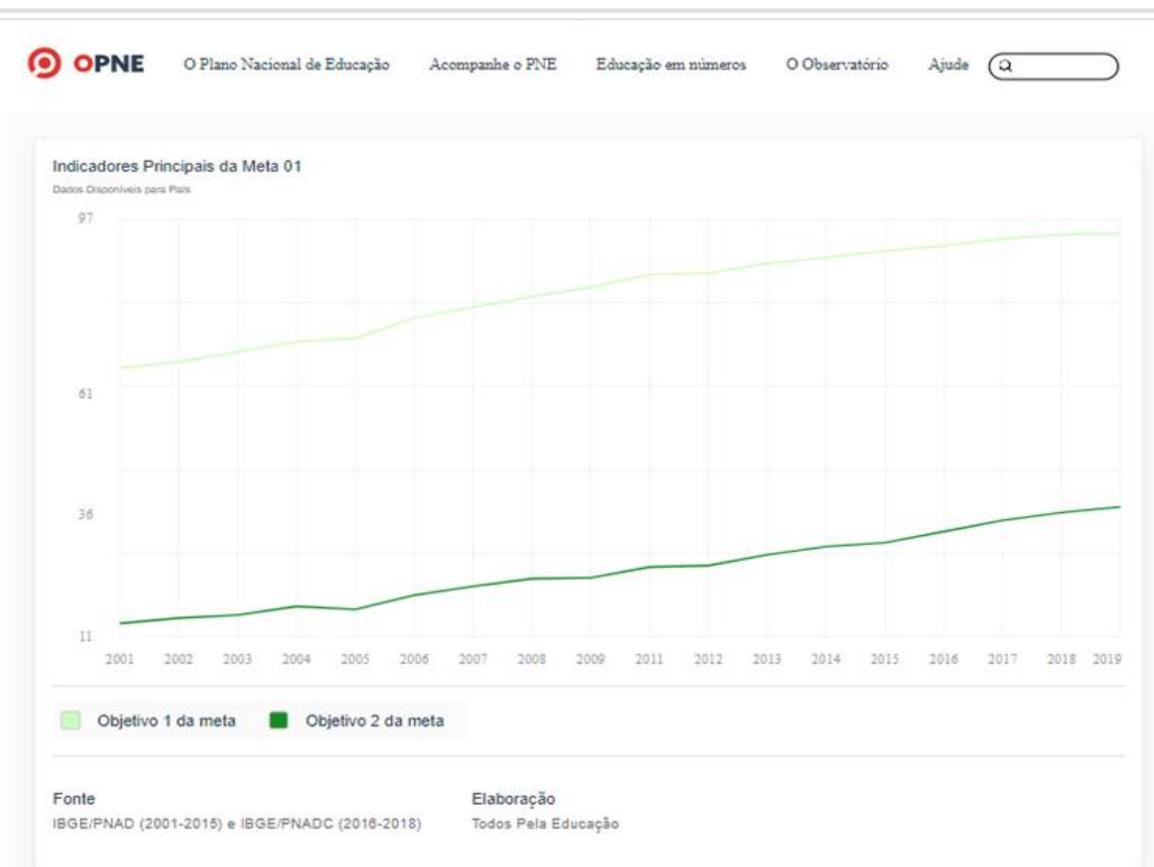
Na página do OPNE é possível localizar, além de conhecer seu histórico, objetivos e parceiros no acompanhamento do PNE, dados quantitativos da educação nacional como número de matrículas nos níveis educacionais, quantidade de docentes em cada nível, número de estabelecimentos educacionais tanto da educação básica, quanto do ensino superior e entre outros, todos apresentados por meio de gráficos e podendo ser selecionados pelo total nacional, por região, estado e município.

Há também, uma ferramenta para o acompanhamento do PNE e de cada uma de suas metas. Ressaltamos que o PNE 2014-2024 tem um total de 14 artigos, 20 metas e 254 estratégias para serem implementadas e, dado esse quantitativo, partindo do princípio de acompanhamento democrático, compreendemos como se faz necessária e urgente a participação de instituições, organizações e até mesmo da sociedade civil, no processo de acompanhamento das políticas, como desempenhados pelos observatórios de políticas públicas.

Ao selecionar a aba “Acompanhe o PNE”, a página do OPNE apresenta as 20 metas com a possibilidade de seleção de qualquer uma das metas para monitorar e acompanhar. Ao selecionar alguma das metas, a página carrega o conteúdo da meta,

como aprovado e publicado na legislação e a opção de acompanhar os objetivos, indicadores e as estratégias de cada uma das metas, sempre apresentando gráficos de evolução com a possibilidade de visualização do total nacional, da região, estado e município. Destacamos, todavia, que em algumas das seleções de indicadores por região há ausência de dados, ora não constam dados, ora não estão atualizados.

Figura 01: Indicadores Principais da Meta 01



Fonte: OPNE (2023).

Destacamos que, sempre que há a apresentação dos objetivos de cada uma das metas, existe também uma ponderação do resultado parcial que foi obtido até o momento com os dados coletados, o que pode ser variável a depender da fonte de levantamento dos indicadores. Tomamos como exemplo a Meta 1 de universalização da educação infantil para crianças de 4 a 5 anos até 2016 e ampliar a matrícula para 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches e pré-escolas. O ONPE (2023a) apresenta como resultado parcial de matrículas para crianças de 4 e 5 anos de 94,1% em 2019 e para as

crianças de 0 a 3 de 37,8% no mesmo ano. Isso evidencia que nem mesmo o primeiro objetivo da meta foi atingido e nem o segundo está próximo de ser alcançado.

Na figura 1 visualizamos os principais indicadores da meta 1, sendo que no eixo vertical são apresentados os percentuais e no eixo horizontal o período de coleta de dados entre 2001 e 2019. A linha superior diz respeito às matrículas de crianças entre 4 e 5 anos e a inferior, às matrículas de 0 a 3 anos. Dessa mesma maneira, segue-se a análise do OPNE para as demais metas presentes na política e, dentre as 20 metas em 7 delas não há nenhum resultado parcial a ser apresentado, são eles: 04- Educação Especial/Inclusiva; 07- Aprendizado Adequado na Idade Certa; 15- Formação de Professores; 16- Formação Continuada e Pós-Graduação de Professores; 18- Plano de Carreira Docente; 19- Gestão Democrática; 20- Financiamento da Educação.

Entretanto, cabe ressaltar que, apesar de o OPNE não apresentar dados sobre a meta 15 (Formação de Professores), em âmbito nacional, destacamos a existência de duas resoluções que definem diretrizes nacionais para a formação inicial de professores. Ambos os documentos reestruturam os cursos de licenciatura em nível superior, a saber Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015 e Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019. A diferença entre as duas resoluções tem sido alvo de discussões de pesquisadores que analisam o segundo documento como um retrocesso para a formação docente (Gonçalves, Mota, Anadon, 2020) e, ainda assim, o OPNE não apresenta resultado parcial dessa meta.

Destacamos que o OPNE (2023b) assume que as informações apresentadas são obtidas por meio de dados públicos e que atua para manter o PNE 2014-2024 vivo e fortalecido como agenda norteadora da política educacional do país. Porém, a identificação de que não há indicadores para o acompanhamento de quase metade das metas, evidencia que política pública e ação de governo não estão a par e passo. Fator esse que corrobora o anunciado por Vieira (2007) em que, quando não há a conjunção dos elementos de valor público, condições de implementação e condições políticas, por melhores que sejam as intenções do legislador, a política dificilmente sairá do papel.

A respeito dos dados públicos utilizados para fins de acompanhamento, não há nenhuma outra explicação ou indicação específica de quais seriam ou o porquê e como

foram selecionados, entretanto, é possível identificar, nos próprios gráficos de resultados parciais das metas, algumas das fontes utilizadas.

Em linhas gerais foram consultados resultados coletados por três instituições: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Do IBGE foram coletadas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) e PNAD contínua; do INEP as informações foram extraídas da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), coordenado pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB), do Censo Escolar sob responsabilidade Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED), do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e do Censo da Educação Superior; enquanto que da CAPES, foi utilizado o Sistema de Informações Georreferenciadas (GEOCAPES).

Tendo observado que quase metade das metas do PNE 2014-2024 ainda constam como não alcançadas, às vésperas da CONAE para o próximo ciclo (2024-2034), compreendemos como necessária a observação tanto da temática quanto dos eixos de discussão da CONAE para identificarmos quais elementos se repetem entre um período histórico e outro.

Quadro 1 – Temas e eixos da CONAE

CONAE	
CONAE 2010	Tema: Construindo um sistema nacional articulado de educação: Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação
	Eixo I - Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional Eixo II - Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação Eixo III - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar Eixo IV - Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação Eixo V - Financiamento da Educação e Controle Social Eixo IV - Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade
	Tema: Apresentado nos eixos
	Eixo I - O PNE como articulador do Sistema Nacional de Educação (SNE), sua vinculação aos planos decenais estaduais, distrital e municipais de educação, em prol das ações integradas e intersetoriais, em regime de colaboração interfederativa;

CONAE 2024	<p>Eixo II - A garantia do direito de todas as pessoas à educação de qualidade social, com acesso, permanência e conclusão, em todos os níveis, etapas e modalidades, nos diferentes contextos e territórios;</p> <p>Eixo III - Educação, Direitos Humanos, Inclusão e Diversidade: equidade e justiça social na garantia do Direito à Educação para todos e combate às diferentes e novas formas de desigualdade, discriminação e violência;</p> <p>Eixo IV - Gestão Democrática e educação de qualidade: regulamentação, monitoramento, avaliação, órgãos e mecanismos de controle e participação social nos processos e espaços de decisão;</p> <p>Eixo V - Valorização de profissionais da educação: garantia do direito à formação inicial e continuada de qualidade, ao piso salarial e carreira, e às condições para o exercício da profissão e saúde;</p> <p>Eixo VI - Financiamento público da educação pública, com controle social e garantia das condições adequadas para a qualidade social da educação, visando à democratização do acesso e da permanência;</p> <p>Eixo VII - Educação comprometida com a justiça social, a proteção da biodiversidade, o desenvolvimento socioambiental sustentável para a garantia da vida com qualidade no planeta e o enfrentamento das desigualdades e da pobreza.</p>
-------------------	--

Fonte: Elaboração baseada no documento final da CONAE (2010) e na Convocatória da CONAE 2024

Ao observarmos os eixos de trabalho da CONAE apresentada no quadro 1, identificamos que muitos pontos têm se repetido no decorrer da década, um dos motivos pode sim significar uma necessidade de aprofundar determinados debates públicos, entretanto, não podemos ignorar o fato de que, conforme os gráficos apresentados na página do OPNE, quase metade das metas não possui nenhum resultado parcial a ser divulgado. O que também pode ser representativo do não cumprimento das metas e estratégias estabelecidas para o PNE (2014) o que as levaria de volta ao campo de discussão como elemento fundamental a ser reincorporado à agenda de política pública.

O atendimento de demandas sociais tais como o financiamento adequado, o atendimento de crianças e adolescentes com necessidade educacionais especiais, o atendimento das necessidades educacionais das demandas de populações minoritárias, muitas vezes são inviabilizados na aplicação da política e ter um mecanismo de acompanhamento dessas demandas sociais é de fundamental importância em sociedades democráticas.

Neste sentido, o trabalho de acompanhamento do OPNE, possibilita a publicização da implantação da política e com isso, do nível de comprometimento dos governos com as políticas educacionais e para que sejamos capazes de avaliar o quanto

dessa agenda política e das demandas sociais, firmadas no PNE 2014-2024, de fato foram alcançadas no decorrer de seu período de execução. Compreendemos que este mesmo movimento poderá, em maior ou menor grau a depender da influência que for capaz de exercer, influenciar na proposição de novas metas e estratégias para o novo ciclo do PNE previsto para o período de 2024-2034, já com chamamento público para instauração da CONAE, edição 2024, Decreto n. 11.697/2023.

Sobre a discussão de influência na agenda política, Souza (2006) permite uma reflexão acerca do ciclo da política que é constituído por cinco momentos: o de construção de uma agenda política; a formulação da política; o processo decisório - no qual a política será aprovada -; o de implementação e, por fim, o de avaliação da política. Entende-se como um ciclo por compreender que um processo de avaliação de uma política pode ensejar o início de um novo ciclo em que os elementos avaliados podem contribuir para repensar a política de forma a possibilitar sua continuidade ou sua reformulação.

Com o movimento advocacy anunciado pelo OPNE, pretendendo ser influenciador de política, ou seja, sair do debate apenas para encampar práticas que de fato possibilitem uma mudança de política, compreendemos que esse ciclo de política pode sim, em certa medida, ser influenciado por instituições que estejam presentes no processo de avaliação da política. Se por um lado, esse fenômeno pode contribuir para uma proximidade da sociedade civil ao campo da política, por outro, ele pode representar a aproximação de todos aqueles que têm algum tipo de interesse privatista, tal como indicado por Peroni (2003) acerca dos novos interlocutores do governo brasileiro no processo de reforma do aparelho de Estado na década de 1990. Naquele período, em que o Estado passou a descentralizar algumas de suas atividades, principalmente àquelas vinculadas às políticas sociais, houve uma expansão do terceiro setor que passou a desempenhar funções antes públicas. Esse fenômeno é uma preocupação nossa, pois, isso pode se repetir neste momento de debate político uma vez que diversas instituições privadas podem exercer certo grau de influência sob o OPNE.

Como indicamos anteriormente neste texto, o observatório informa que é coordenado pelo Todos pela Educação e conta com a parceria de outras 28 organizações e, ao buscarmos essas instituições, identificamos inúmeras instituições públicas e privadas como parceiras, algumas delas vinculadas à instituições financeiras como o Itaú Social e Instituto Unibanco, grandes empresas como a Fundação Lemann, Fundação Roberto Marinho, Fundação Victor Civita entre outras e organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). O momento de avaliação de uma política representa um espaço de disputa e, conforme abordado por Peroni (2003) quem está no bojo desse processo pode tensionar o campo e influenciar a política o que pode gerar um campo de disputa entre publicistas e privatistas em que ganhará o grupo que exercer maior poder no jogo democrático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os observatórios de políticas públicas se constituem como ferramenta importante no acompanhamento da aprovação, implementação, execução e avaliação de políticas públicas. Seu trabalho pode contribuir com o debate e proposição de uma agenda de políticas públicas em diversas áreas de forma a aprimorar a consecução dos direitos assegurados constitucionalmente. Fenômeno esse que é possível em virtude de nossa organização democrática de Estado contemporâneo que, com o aporte da democracia representativa, possibilita, em maior ou menor grau, a representação de diversos interesses no bojo do debate político.

Para atender o objetivo geral estabelecido para este texto de analisar, a partir da implantação dos observatórios de políticas públicas no Brasil, a atuação do Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE) com a finalidade de compreender seu papel no acompanhamento do PNE 2014-2024 identificamos que, quanto maior o grau de democracia presente nos Estados, maior o campo de trabalho e atuação dos observatórios de políticas que buscam ser o agente externo de representatividade da sociedade civil na proposição, acompanhamento e influência de políticas públicas. No âmbito nacional, diversos observatórios a nível local, regional e nacional atuam para

acompanhar a implementação de políticas públicas nas diversas áreas e, no campo da educação, o OPNE cumpre o papel de acompanhar o Plano Nacional de Educação que está em vias de iniciar um novo ciclo de 10 anos de políticas para a educação nacional. Entretanto, ressaltamos que, as funções desempenhadas pelo OPNE, poderiam ser atreladas às dos conselhos gestores, que de fato têm a competência em acompanhar o ciclo da política, mas que não dispõem do devido alcance midiático para atingir a população em geral. Destacamos também o movimento do advocacy pela educação que pode se constituir, a depender do poder de influência do OPNE e de seus parceiros, como interferência privatista na renovação do ciclo da política de educação brasileira, por representar o processo de terceirização, focalização e de aproximação a novos interlocutores do Estado Nacional que atuam na contramão da educação pública.

Ressaltamos, porém, que as discussões apresentadas não se encerram aqui e que as lacunas ainda presentes no campo, como a atuação e a influência do ONPE para a produção do PNE 2014-2024, são potenciais temas para serem dialogados em futuros artigos. Finalizamos compreendendo, por meio dos dados apresentados pelo OPNE que, por mais que tivéssemos um PNE audacioso e que representasse, em boa parte, os interesses e demandas da sociedade civil do início da segunda década do século XXI, a forma em como os governos conduziram a política e o financiamento da educação, impossibilitaram a efetivação de inúmeras metas e estratégias estabelecidas no documento, o que inviabilizou o atendimento dessas demandas sociais. E temos a consciência de que, se conseguimos, neste momento da história, estabelecer essa observação, isso se deve à atuação dos observatórios de políticas públicas, em específico, do OPNE uma vez que os conselhos gestores, não têm cumprido com a função de acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R. **Fundamentos de política social**. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/behring-e-r-fundamentos-de-polc3adtica-social.pdf>. Acesso em: 08 set. 2023.

BEISIEGEL, C. R. O Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 106, p. 217-231, mar. 1999.

BEZERRA, N. de M. **Observatórios de políticas públicas: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas.** 2018. 291 f. Tese (Doutorado em Democracia no Século XXI) - Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** 11. ed. Brasília: UNB, 1998, 674p. (Vol. 1).

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº. 11.697 de 11 de setembro de 2023.** Convoca, em caráter extraordinário, a Conferência Nacional de Educação - CONAE, edição 2024. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11697.htm. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº. 13.005 de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 11 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. MCTI. **Observatório Nacional: Histórico.** Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/observatorio/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico>>. Acesso em: 08 set. 2023.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

CAMPOS, R. **Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional.** 214f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

CURY, C. R. J. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo.** São Paulo: Cortez, 1985.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

FLEURY, S. Políticas sociais. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

GONÇALVES, S. R. V.; MOTA, M. R. A.; ANADON, S. B. A resolução CNE/CP n. 2/2019 e os retrocessos na formação de professores. **Formação em movimento**, v. 2, n. 4, p. 360-379, jul./dez. 2020. Disponível em <https://costalima.ufrj.br/index.php/FORMOV/article/view/610>. Acesso em: 27 set. 2023.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. Educação Escolar: **Políticas, Estrutura e Organização**. 10. ed. rev. ampl. 9. reimp. São Paulo: Cortez, 2012.

MALUF, S. **Teoria geral do Estado**. 34. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARTINS, M. F. *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 2, p. 151-185, abr./jun. 2008.

MEC. CNE. **Resolução CNE/CP nº 2/2015** - Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=136731-rcp002-15-1&category_slug=dezembro-2019-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 27 set. 2023.

MEC. CNE. **Resolução CNE/CP nº 2/2019** - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/135951-rcp002-19/file>. Acesso em: 27 set. 2023.

MEC. CONAE 2010 - **Construindo um sistema nacional articulado de educação**: Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação - Documento Final. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf. Acesso em: 10 set. 2023.

MORAIS, N. de. Observatórios de políticas públicas no Brasil – “Quem somos”. **Conhecer**: debate entre o público e o privado, [S. l.], v. 8, n. 21, p. 45–59, 2018.

OPNE. **Meta 1 - Educação Infantil**. Disponível em: <https://www.observatoriopne.org.br/meta/educacao-infantil>. Acesso em: 10 set. 2023a.

OPNE. **Observatório do Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 10 set. 2023b.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

REIS, B. P. W. Políticas públicas. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v.23., n.2, p.427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, R. L. N. Políticas Públicas e Administração Democrática. **Seqüência**, n. 64, p. 57-84, jul. 2012.

SOARES, L. C.; FERNEDA, E.; PRADO, H. A. Observatórios: um levantamento do estado do conhecimento. **Brazilian Journal of Information Science: research trends**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 86 ao 110, 2018.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TODOS pela Educação. **Advocacy pela Educação**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/o-que-fazemos/#advocacy-pela-educacao>. Acesso em: 10 set. 2023a.

TODOS pela Educação. **O que fazemos**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/o-que-fazemos/>. Acesso em: 10 set. 2023b.

TODOS pela Educação. **Somos o Todos**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 10 set. 2023c.

WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2015.

HISTÓRICO

Submetido: 28 de Set. de 2023.

Aprovado: 17 de Abr. de 2024.

Publicado: 03 de Mai. de 2024.

COMO CITAR O ARTIGO - ABNT:

MORGADO, S. P.; ARAÚJO, V. F.; FRANÇA, F. F. Democracia, política e avaliação: o papel dos observatórios no acompanhamento do direito à educação. **Revista Linguagem, Educação e Sociedade - LES**, v. 28, n.57, 2024, eISSN: 2526-8449.