

AS DINÂMICAS E ESTRATÉGIAS DOS ATORES ENVOLVIDOS NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Márcia Cecília Vassoler¹

¹ Doutora em Educação,
Mestre em Gestão de
Políticas Públicas,
Pós-graduada em
Ensino à Distância,
Pós-graduada em
Docência no Ensino
Superior, Pós-graduada
em Gestão, Orientação
e Supervisão Escolar e
Ciência Política. E-mail:
marcia.vassoler@
uniavan.edu.br.

RESUMO

Este estudo analisa a dinâmica, os discursos e as estratégias dos atores atuantes no monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Defende-se a ideia de que as dinâmicas, os discursos e as estratégias de monitoramento e avaliação estão associados a uma lógica de governança e aos princípios da Nova Gestão Pública. O estudo sustenta-se na compreensão de que as políticas são interpretadas e traduzidas em diferentes configurações, por diferentes atores, mediante compromissos existentes, valores, experiências, ceticismo e críticas.

Palavras-chave: Avaliação. Monitoramento. Nova gestão pública. Políticas educacionais.

THE DYNAMICS AND STRATEGIES OF ACTORS INVOLVED IN THE MONITORING AND EVALUATION OF EDUCATIONAL POLICIES

ABSTRACT

This study analyzes the dynamics, discourses and strategies of the actors involved in the monitoring and evaluation of the National Education Plan 2014-2024. The idea is defended that the dynamics, discourses and strategies of monitoring and evaluation are associated

with a logic of governance and the principles of New Public Management. The study is based on the understanding that policies are interpreted and translated in different configurations, by different actors, through existing commitments, values, experiences, skepticism and criticism.

Keywords: *Educational policies. Evaluation. Monitoring. New public management.*

1 INTRODUÇÃO

O direito à educação para todos tem sido um dos principais temas de discussão nas últimas décadas. Discussões sobre essa temática no Brasil emergiram após a Declaração dos Direitos Humanos, em 1948, que foi promulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU), cujos princípios se pautavam na igualdade, liberdade e fraternidade. O Brasil, pautado nos princípios de igualdade anunciados na Declaração dos Direitos Humanos (1948), promulgou em 1988 a Constituição Federal, que passou a assegurar direitos e garantias. Os direitos e garantias contidos na referida Constituição são decorrentes de ampla discussão nacional e da influência de inúmeros movimentos internacionais (BRASIL, 2010).

Sob a influência desses movimentos, o Brasil instituiu uma ampla reforma na Educação. Na reforma educacional, a nova LDBEN (Lei nº 9.394/96), em seu artigo 87, determinou que a União encaminhasse “ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes” (BRASIL, 1996).

Após quatro anos de LDBEN (Lei nº 9.394/96), foi implementado o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011, o qual apresentou como objetivo principal a eliminação das desigualdades sociais, aumentando a oportunidade de acesso e permanência na escola, bem como a valorização da diversidade e da inclusão.

Em continuidade aos apontamentos apresentados no PNE (2001-2011), em 2009 foram realizadas conferências regionais preparatórias para a CO-NAE/2010, das quais resultou o novo Plano Nacional de Educação, Lei Nº

13.005/2014 (BRASIL, 2014). Ao se fazer uma análise preliminar sobre o PNE (2014-2024), vale destacar que este é composto por diretrizes, metas e estratégias que abrangem todos os níveis, etapas e modalidades da educação nacional. São vinte metas que podem ser agrupadas da seguinte forma: a) acesso e universalização da Educação Básica com qualidade, incluindo a alfabetização e a ampliação da escolaridade; b) redução das desigualdades e valorização da diversidade; c) valorização dos profissionais da educação; d) avaliação e seus sistemas; e) Educação Superior; e) regulamentação da gestão democrática e f) financiamento (BRASIL, 2014).

Dentre outros dispositivos, o PNE determina uma série de encaminhamentos que reorganizarão a educação nacional para uma década como, por exemplo, a agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação (SNE), o currículo para a Educação Básica; a política nacional de formação dos profissionais da educação; a valorização desses profissionais; a regulamentação da gestão democrática; a qualidade e o financiamento. Estas são diretrizes, metas e estratégias de amplo alcance, as quais requerem ações articuladas entre os Estados-membros.

No Plano atual, ou seja, PNE (2014-2024), os legisladores conjuntamente com os Estados-membros se comprometeram em implementar planos estaduais e municipais acompanhando o cumprimento das metas e fomentando fóruns para que estas se tornassem realidade, no que tange à qualidade da educação brasileira.

Com base nas discussões sobre o PNE (2014-2024), compreende-se que este, assim como o PNE (2001-2011), evidencia-se como um instrumento de planejamento do Estado, o qual orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas educacionais. No entanto, o mesmo, seguindo as disposições constitucionais, estabelece diretrizes, metas e estratégias com formato diferenciado do PNE (2001-2011).

Nesse contexto de elaboração dos planos estaduais e municipais e do cumprimento das metas, uma das principais estratégias adotadas pelo governo foi o monitoramento e avaliação do plano em seu processo de tradução no âmbito local. Estratégia essa prevista no Art. 5º da Lei nº 13.005/2014, a qual estabelece que a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas (OLIVEIRA, 2008).

O monitoramento e avaliação, segundo Januzzi (2005) objetivam promover ao gestor público informações sobre a forma pela qual a política está sendo implementada (monitoramento), juntamente com os resultados (avaliação).

Ainda sobre monitoramento e avaliação, Dourado (2016), destaca que monitorar e avaliar são etapas distintas que fazem parte de um único processo. Sob esta ótica, apreende-se que a avaliação e o monitoramento se complementam como parte constitutiva e constituinte. Nessa conjuntura, o autor ainda destaca que o monitoramento e avaliação de Plano de Educação deve ser compreendido como processo único em que não é possível o monitoramento sem que, periodicamente, ocorram avaliações.

Diante do anunciado pelos autores, compreende-se que cabe aos órgãos responsáveis monitorar e avaliar o processo que abarca as políticas educacionais, tornando-se um desafio articular dados e informações para promoções de debates sobre o cumprimento (ou não) do que foi previsto, pressupondo intensa articulação e mobilização social (DOURADO, 2016). Mobilização a qual envolve diferentes atores da sociedade civil e política. Mediante esses diferentes atores, vale destacar que a materialização dos planos não se efetiva de maneira simples, pois essa se compõe por momentos planejados, os quais cuja convergência demandará ações efetivas em direção ao cumprimento das metas e estratégias e a garantia do plano articulado às políticas no âmbito nacional.

Este estudo se fundamenta na análise das políticas, notadamente, como estas se materializam no contexto da prática. A importância ao contexto da prática é dada, devido à compreensão de que os processos de interação das políticas geram efeitos que não foram considerados no momento da formulação (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2019). Em vista disso, buscou-se no conceito de tradução, como também no conceito de interpretação, o entendimento dos movimentos que abarcam as políticas educacionais (BALL et al., 2019).

2 METODOLOGIA

Para a consecução do objetivo delineado trabalhei com a pesquisa qualitativa, de natureza documental. A pesquisa documental, segundo Ferreira (2004) permite a investigação de determinada problemática não em sua inte-

ração imediata, mas de forma indireta, por meio do estudo dos documentos que são produzidos pelo homem e por isso revelam o seu modo de ser, viver e compreender um fato social. O autor ainda destaca que:

Os documentos são fontes de dados brutos para o investigador e a sua análise implica um conjunto de transformações, operações e verificações realizadas a partir dos mesmos com a finalidade de se lhes ser atribuído um significado relevante em relação a um problema de investigação (FERREIRA, 2004, p. 3).

Assim, compreende-se a pesquisa documental não como um procedimento de coleta de dados, mas sim como método de pesquisa. No entender de Gomes (2007), o método está para além da técnica, pois considera quatro dimensões que demarcam esta diferenciação, quais sejam: a epistemológica, pois a partir de um modelo de ciência se avalia se uma pesquisa é ou não científica; a teórica, que considera os conceitos e princípios que orientam o trabalho interpretativo; a morfológica, uma vez que se estrutura sistematicamente o objeto de investigação e, por último, a técnica, que se ocupa do controle da coleta de dados e do necessário diálogo entre eles e a teoria que os suscitou. Outro fator importante a ser mencionado trata de o documento ser a única fonte de estudo, de interpretação e, portanto, da produção do conhecimento no método da pesquisa documental.

No momento de recolha dos documentos, localizei, em primeiro lugar o Plano Nacional de Educação (2014-2024). Após a leitura do documento, minha preocupação residiu em compreender quem são os atores que fazem parte deste processo e qual é a metodologia adotada para o Monitoramento e a Avaliação do referido Plano. Para tanto, analisei Relatórios de Monitoramento e Avaliação, os quais possibilitaram compreender como estava transcorrendo este processo. Após definida a metodologia e encontrados os documentos a serem analisados, me direcionei em busca de repostas, as quais serão apresentadas nas seções seguintes.

3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS E O ESTADO NEOLIBERAL

Para iniciar a seção sugere-se a seguinte questão: o que são políticas

educacionais? Saliento a importância da resposta, pois esta reflete “[...] a maneira como o pesquisador encara a política educacional e influencia o tipo de investigação que se propõe a realizar” (MAINARDES, 2006, p. 5). Segundo Secchi (2013), a política educacional é uma área da política pública, assim como é a saúde, a habitação, a social, a ambiental e a econômica. Assim, compreendo que é nesse contexto de busca por respostas aos problemas que as políticas educacionais são elaboradas. Apreendo que após desenhadas e formuladas em formas de leis, elas se desdobram, muitas vezes, por meio de programas, de planos, de projetos, de materiais de orientação e de apoio, como cartilhas, manuais e cadernos. No entanto, não se deve esquecer que o processo de formulação das leis e seus documentos é um processo que envolve relações complexas entre atores, interesses, identidades, disputas, coalizões e jogos de forças. As relações que se estabelecem entre população, movimentos da sociedade civil e Estado são relações de poder e isso envolve embates e disputas.

Assim, pautada nos estudos de Stephen Ball (2014; 2019), entende-se que as políticas, abarcam um constante movimento, em que se altera a forma e as funções internas do Estado vinculadas ao contexto externo. Esses movimentos consolidaram e consolidam os princípios do neoliberalismo por meio de “[...] políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas” (CHESNAIS, 1998, p. 196).

Por intermédio da globalização neoliberal, notadamente a partir das décadas de 1980 e 1990, ocorreram mudanças nas relações entre Estado e sociedade, bem como a valorização de prerrogativas de mercado assumidas pela administração pública. Nesse cenário abriram-se portas para a entrada de diferentes grupos de interesse na definição das políticas públicas nacionais, em especial das políticas educacionais, as quais são pensadas em diferentes escalas e por novos atores, os quais compõem redes de relações sociais.

As redes de relações são compostas por grandes organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e o Banco Mundial, os quais, segundo Souza (2007) consolidaram o neoliberalismo atuando como propagadores das recomendações oriundas do Congresso de Washington (1989), orientadas para o estímulo à iniciativa privada, ao fluxo de capital aberto, a libera-

lização econômica e a atenuação da estrutura do Estado, tenho o mercado como modelo de eficiência.

Assim compreende-se que as recomendações fomentadas por essas redes vêm promovendo nos Estados reformas estruturais, as quais tem alterado de forma significativa as concepções e os objetivos que orientam as formas de gestão. Essas reformas consolidaram novos discursos e novas práticas, as quais são derivadas do setor privado e são utilizadas como referência para organizações públicas em todas as esferas de governo (CÓSSIO, 2018). Nesta perspectiva entende-se que essa rede de relações apresenta o setor privado como referência para o setor público, orientando os Estados para os princípios de uma Nova Gestão Pública (NGP).

Essa nova forma de gerenciar o Estado, passou a ser utilizada como elemento chave para a efetivação dos conceitos neoliberais, os quais fortalecem o mercado e reduzem as ações do Estado, aumentando a eficiência do setor público e reduzindo seu custo (BALL, 2002; 2005). No entanto cabe destacar que os princípios que norteiam a Nova Gestão Pública não têm como base orientações universais, mas, “[...] estratégias dinâmicas e inconclusas que permitem a adaptação à diferentes realidades nacionais e locais” (SCAFF, 2011, p. 9).

Frente a este contexto, Cóssio (2018) anuncia que a Nova Gestão Pública pode ocorrer combinando o gerencialismo, o governo empreendedor² e a governança³, pois estes buscam, em consonância, tornar a gestão pública eficaz, correspondendo às expectativas do mercado dentro da lógica privada e lucrativa.

No que tange à Nova Gestão Pública (NGP) Dasso Júnior (2015) destaca que na década de 1990, esta apresentou maior ênfase nas transformações de caráter institucional (competitividade, concorrência, avaliação por resultados, meritocracia, planejamento estratégico, eficiência, eficácia), especialmente como enfoque da participação da sociedade civil, celebrando assim parcerias público-privadas enquanto configuração das políticas públicas, en-

² O Governo Empreendedor (GE) é complementar à perspectiva gerencial, cujas ideias foram utilizadas com maior intensidade nos Estados Unidos, nas eleições presidenciais de 1992 (SECCHI, 2013). O autor destaca as prescrições de Osborne e Gaebler (1992), que sintetizaram em uma lista de 10 mandamentos a receita para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz. (CÓSSIO, 2018).

³ Governança pode traduzir-se pelo modo de coordenação dos diferentes tipos de arranjos institucionais presentes num dado sistema social de produção, Mercados, Hierarquias, Estado, Redes, Associações e Comunidades, cujas ordens relacionais, diversas e parciais, configuram uma dada forma institucional dominante ou prevalecente (REIS, 2013, p.106).

tre as quais se inserem as políticas educacionais. Dasso Júnior (2015) e Scaff, Oliveira e Brito (2018) mencionam que os princípios da Nova Gestão Pública (NGP) vêm se consolidando nas reformas educacionais dos mais diversos países do mundo porque existe uma percepção geral de que essa nova gestão poderá resolver os problemas existentes na educação.

Partindo desse entendimento, na educação ocorre o redesenho da gestão pública, com intenso movimento de reformas educacionais em todo o mundo, e com maior força na América Latina, a partir de década de 1990. Assim, atuaram como protagonistas na reconfiguração do Estado brasileiro e principalmente nas reformas educacionais, as agências internacionais, regidas pelas orientações do Consenso de Washington, “[...] desencadearam nesta década uma geração de empréstimos [...]” (SCAFF, 2007, p. 334). Empréstimos os quais, por um lado, exalaram a pressão externa para a implantação das reformas e, por outro, uma opção do governo brasileiro o qual se submeteu às regras do capital internacional para obter desenvolvimento econômico.

No entanto, a consolidação da perspectiva de privatização da educação no Brasil se materializou de forma objetiva em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), produzido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. O referido Plano, “[...] desencadeou um amplo processo de privatização dos serviços públicos, de desindustrialização e de reforma da administração pública [...]” (SCAFF, 2011, p. 12).

Cabe destacar ainda que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), apresentou uma redefinição do papel do Estado brasileiro, em que este “[...] deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12).

Essa Nova Gestão Pública (NGP) implementada no Brasil teve como objetivo principal o estabelecimento de novas formas de relação entre Estado, mercado e sociedade civil. Essa relação “[...] ampliou as redes cooperativas mediante as parcerias público-privadas e a descentralização e focalização das políticas públicas [...]” (SCAFF, 2011, p. 13). Assim, compreende-se que as estratégias assinaladas pelo plano foram: a privatização, a publicização e terceirização. Estratégias estas as quais objetivaram modernizar a adminis-

tração pública brasileira. No entanto, segundo Peroni (2012) o termo ‘publicização’ consiste na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos tradicionalmente prestados pelo Estado. Mediante o exposto pela autora, apreende-se que a criação da categoria ‘público não estatal’ contempla grandes setores da iniciativa privada, sem fins lucrativos, que prestam serviços públicos, como é o caso da educação. Por meio da reforma sinalizada, entende-se a Nova Gestão Pública (NGP), como um dos “[...] pilares estruturantes da agenda global para a educação [...]” (AFONSO; MENDES, 2018), mesmo que esta venha sendo materializada com especificidades próprias em cada contexto nacional.

3.1 A LÓGICA DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NA EDUCAÇÃO

A globalização neoliberal⁴ promoveu mudanças nas relações entre Estado e sociedade, bem como a valorização de prerrogativas de mercado assumidas pela administração pública. Nesse cenário abriram-se portas para a entrada de diferentes grupos de interesse na definição das políticas públicas nacionais, em especial das políticas educacionais, as quais são pensadas em diferentes escalas e por novos atores, os quais compõem redes de relações sociais.

As redes de relações são compostas por grandes organizações internacionais, as quais consolidaram o neoliberalismo disseminando recomendações voltadas para o incentivo à iniciativa privada, o livre fluxo de capital, a abertura econômica e a redução do tamanho do Estado, tendo o mercado como paradigma de eficiência. Compreende-se que as recomendações fomentadas por essas redes promoveram e vem promovendo aos Estados reformas estruturais, as quais têm alterado de forma significativa as concepções e os objetivos que orientam as formas de gestão.

⁴ Segundo Ball (2014, p.25) o neoliberalismo é o conjunto complexo, muitas vezes incoerente, instável e até mesmo contraditório de práticas que são organizadas em torno de certa imaginação do “mercado” como base para a “universalização das relações sociais baseadas no mercado, com a correspondente penetração em quase todos os aspectos de nossas vidas, do discurso e/ou da prática de mercantilização, de acumulação de capital e de geração de lucros”. O autor também destaca que o “[...] neoliberalismo é econômico (um rearranjo das relações entre o capital e o Estado), cultural (novos valores, sensibilidades e relacionamentos) e político (uma forma de governar, novas subjetividades)”.

Assim, entende-se que as relações sociais e os mecanismos baseados no mercado estruturaram o governo. Exemplo desses mecanismos é o Consenso de Washington, no qual, em novembro de 1989, reuniram-se funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento) na capital dos Estados Unidos para realizarem uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da América Latina (BATISTA, 1994). O Consenso de Washington, segundo Bresser (1990), definiu a natureza da crise da América Latina e as ações que seriam necessárias para superá-la.

Outro exemplo desse mecanismo é a atuação do Banco Mundial que se tornou um dos maiores atores nos processos do “[...] ajuste estrutural e, pouco depois, de mudanças na organização, nos objetivos e nas funções das instituições de governo e de suas articulações com os mercados nacionais e globais – a chamada reforma do Estado” (VILAS, 2000, p.31). Neste contexto, torna-se importante destacar que o Banco Mundial foi criado em meio a Segunda Guerra Mundial com a intenção de financiar a reconstrução dos países devastados pela guerra e, hoje, ele ocupa uma posição central no financiamento e na disseminação de políticas transnacionais. Para Pereira (2014, p. 20), o Banco Mundial é um ator político, intelectual e financeiro “[...] devido a sua condição absolutamente singular de prestador, formulador e articulador de políticas, ator da sociedade civil e veiculador de ideias”. Assim, dessa maneira, passa a atuar também na construção de subjetividades na medida que, além de ‘emprestar’ dinheiro aos Estados clientes, ele dissemina ideias, discursos e influencia a conduta da população.

Na área educacional, o Banco Mundial começou a atuar nos anos de 1960 e houve mudanças no seu discurso. Segundo Mello (2014, p. 154), o Banco Mundial vinculou a educação “[...] ora à formação de mão de obra, ao combate à pobreza e ao controle demográfico, ora ao desenvolvimento humano e à sociedade do conhecimento, sem, no entanto, jamais vê-la como um direito”. A autora ainda evidencia que o Banco Mundial sempre teve a crença de que a educação e a economia devem ser conectadas. Assim, compreende-se que os mecanismos de poder internacionais, como o Banco Mundial, retratam seus valores, seus interesses e influenciaram a reforma da administração

pública e o ajuste de políticas sociais (PEREIRA, 2014). A reforma do Estado definiu que uma das ações seria a redução do tamanho do Estado, ou seja, a intervenção mínima do Estado afim de preservar um espaço livre em que os mecanismos de mercado pudessem vigorar. Essa ação também pode ser observada em todas as áreas sociais.

No Brasil, os valores e os interesses do mercado fundamentando a reforma do Estado e da educação ocorreram a partir da LDB 9.394/96, onde observam-se os conceitos de participação, gestão e qualidade sendo referenciados a partir do contexto empresarial. Essas perspectivas de mercantilização e de democratização mantêm-se nas disputas e nos jogos de forças estabelecidos na elaboração das políticas.

Nesse contexto, cabe destacar que a administração pública foi substituída pela Nova Gestão Pública, na qual segundo Alves (2017), predomina os valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e os conceitos de controle dos resultados e da descentralização. Para aprimorar a discussão traz-se Ball (2013a) que identifica esse movimento de reformulação do Estado e conclui que os serviços anteriormente realizados pelo Estado estão agora sendo feitos por várias outras organizações, como as parcerias público-privadas, o uso de consultores para pesquisa e avaliação das políticas, atividade filantrópica para financiar programas na área educacional, o fornecimento dos serviços por meio do setor voluntário e os empresários sociais trabalhando para tratar de problemas sociais.

Percebe-se, assim, a mudança nos padrões da gestão do Estado e na organização das políticas para a educação. Nesta perspectiva Luz (2011, p. 439) anuncia que “[...] as mudanças nos processos de regulação social têm estabelecido novas formas de participação do Estado e dos setores privados nas políticas educacionais”.

Pode-se constatar que a reforma do Estado na década de 1990, os discursos das políticas neoliberais e, conseqüentemente, a construção das políticas para a educação desse novo Estado são influenciadas e recomendadas pelos organismos internacionais, encarregados da integração econômica mundial, ajuda e cooperação internacional. No entanto, como define Garcia (2010), nem sempre possuem discursos que convergem, mas todos eles garantem a inclusão, o progresso e o desenvolvimento, a riqueza, a democracia,

a igualdade e a qualidade de vida para todos que se inserirem no mercado e na cultura globais. De acordo com Shiroma, Moraes e Garcia (2011) esses órgãos exerceram e exercem importante papel na definição das políticas públicas para a educação no Brasil.

Neste contexto e com o objetivo de honrar o compromisso firmado com as agências internacionais, o Brasil instituiu uma ampla reforma na educação. Na reforma educacional ocorreu o fomento de políticas educacionais. Esse movimento é definido por Ball (2013b) como nova governança e nova política educacional, cujos serviços públicos e suas escalas de operação estão sendo modernizadas. Segundo o autor significa dizer que

Essa definição e realocação têm vários aspectos – alguns mais velhos, alguns novos – tal como a criação de órgãos executivos, o estabelecimento de parcerias público-privada (de muitos tipos diferentes), contratação de serviços estatais para fornecedores privados [...], o uso de *thinktanks* (laboratório de ideias), consultores e empresas especializadas de conhecimento para pesquisa e avaliação de políticas, atividade filantrópica e patrocínio para financiar programas e inovações na área da educação, o envolvimento do setor voluntário (instituições de caridade, ONGs, fundações sem fins lucrativos, etc.), no fornecimento de serviços e o uso de empresários sociais para tratar problemas sociais persistentes – às vezes em combinações complexas. (BALL, 2013a, p. 177).

Neste cenário, entende-se que outros setores e instituições passaram a realizar os serviços e tarefas que antes eram executados somente pelo Estado. Sob esta perspectiva, Ball (2014, p. 34) enfatiza que “[...] as fronteiras entre o Estado, a economia e a sociedade civil estão ficando turvas; há novas vozes nas conversas” e, dessa forma, novos interesses, poderes e influências estão representados no processo político.

O processo que abarca a política educacional é complexo e não envolve apenas a elaboração de um documento pelo Estado e a aplicação dele pela sociedade. Reconhece-se assim, a existência dos contextos de um ciclo de políticas, sendo eles: contexto de influência, contexto da produção de texto e contexto da prática (BALL; BOWE, 1992).

Assim, compreende-se que, o contexto de aprovação, implementação, monitoramento e avaliação do PNE 2014-2024 é marcado por processos tensos e intensos, o qual envolveu disputas que giram em torno dos interesses

públicos e privados, bem como da desresponsabilização do Estado com a educação. Entende-se que esse processo de recusa objetivou “[...] transferir a responsabilidade pela execução e pelo financiamento das políticas diretamente para o mercado” (PERONI, 2012, p. 22). Emergindo “[...] de um lado a perspectiva emancipatória e de formação humana integral; de outro a visão de uma educação que serve aos interesses do mercado” (MACHADO; ALAVARSE, 2014, p. 2-3).

Por meio das ações apresentadas, visualizam-se os desafios postos ao PNE, pois após a aprovação emergiram necessidades para sua materialização, as quais vinculam-se à compreensão do texto dentro dos limites da ação, nos quais ocorre um processo de representação, reordenação, que se processa por meio de várias práticas materiais e discursivas. Nesse processo, são produzidos discursos e ações, como novas relações, novos procedimentos e novas identidades que, por sua vez, materializam novas formas de organização das políticas.

Na materialização de novas formas de organização da política, Ball et al. (2019) destacam os atores políticos, os quais realizaram releituras dos textos políticos. Segundo os autores, é nas releituras que ocorre a interação e a inter-relação entre diversos atores, textos, conversas, tecnologias e objetos (artefatos), e é onde a política é interpretada, traduzida, reconstruída e refeita. Isso permite entender que as políticas são colocadas em ação pelos atores mediante compromissos existentes, valores, experiências, ceticismo e críticas.

É por meio da compreensão de que as políticas educacionais são construídas e reelaboradas em vários contextos, entre os quais, na prática, que torna-se necessário considerar primeiramente que “[...] a educação é apenas uma manifestação de uma reformulação global das bases econômicas, sociais, morais e políticas do fornecimento do serviço público e do desenvolvimento de novos tipos de respostas políticas à desvantagem social” (BALL, 2014, p. 43). Ou seja, a política educacional “[...] não é resultado da expressão da vontade dos cidadãos ou do Ministro da Educação, mas sim de uma política educacional nacional que se baseia em políticas globais mais amplas” (JORGENSEN; SHULTZ, 2012, p. 20), influenciadas por organizações internacionais que vem “[...] colocando em questão o papel dos atores históricos

em Educação: o Estado e a sociedade civil” (AKKARI, 2011, p. 27).

Neste cenário, o Estado assume um novo papel, menos autônomo, mas “[...] continua sendo o coordenador em último recurso, e o lugar para onde se dirigir quando os outros agentes de governança falham [...]” (DALE, 2010, p. 1106). Assim, compreende-se que a expressiva mudança no papel do Estado, decorrente de constantes exigências para inserção das perspectivas internacionais, ocasiona a mudança de governo para governança, a qual exige uma nova capacidade de governar e aumenta a legitimidade de algumas vozes, com certos interesses, no processo que envolve as políticas educacionais (BALL, 2013b).

Assim, neste contexto que abarca essas relações entre redes de atores locais e internacionais, as quais envolvem parcerias entre diversos atores, o setor público ou os órgãos públicos são influenciados e transformados por conjuntos multiorganizacionais (BALL, 2013a), onde os valores e modos de ação são criados a partir de uniões e alianças em torno de discursos que apoiam, reforçam e legitimam tomadas de decisões. Segundo Ball (2013a, p. 181):

O território de influência sobre a política é ampliado e, ao mesmo tempo, os espaços das políticas são diversificados e dissociados. Como resultado, à medida que esses novos locais dentro dos contextos de influência e da produção do texto (BALL, 2002) proliferam, há um aumento concomitante na falta de transparência da elaboração da política. Dentro de seu funcionamento, não é claro o que pode ter sido dito a quem, onde, com que efeito e em troca do que (COHEN, 2004). As heterarquias são em parte definidas por interesse comercial em resultados de políticas específicas, e alguns dos relacionamentos dentro delas são especificamente contratuais e financeiros, mas eles também abrangem compromissos sociais e filantropos. Às vezes, a fronteira entre os dois é borrada.

É neste cenário que as redes de atores locais e internacionais vão se unindo e dando espaço a debates, narrativas sobre o que é uma boa educação, sobre como deve ser desenvolvido o monitoramento e a avaliação das metas do PNE, disseminando soluções empreendedoras para problemas sociais e educacionais. Mediante o destacado, ressalta-se Dale (2010), o qual sinaliza que o Estado foi transformado por uma nova gestão pública, ou seja, pela rede de atores internacionais, em um regulador de ações terceirizadas, assumindo o papel de coordenador em último recurso. Assim, mediante o contexto anunciado até o

momento, reconhece-se que o Estado não é mais o único ator responsável pela educação e pela avaliação do cumprimento das metas do PNE, pois essa também se tornou responsabilidade de órgãos internacionais.

Nessa trama, cabe visualizar o Estado, não como vítima, mas sim como estrategista, pois são as políticas de governo que direcionam as ações e redefinem as funções para o alcance das metas fixadas globalmente sobre as políticas educacionais.

Apontando o surgimento de novos atores, chamando a atenção para o envolvimento das organizações não-governamentais. Essa atitude revela, que esses atores engajados à redes internacionais apresentam como discurso principal o desenvolvimento de ações diretas para melhorar a qualidade da Educação, por meio da regulação.

Sobre a regulação, Dale (2010) anuncia que esta é constituída pelos princípios do Estado, do mercado e da comunidade, os quais são considerados pelo autor como os três agentes-chave da governança. O autor ainda evidencia o desenvolvimento da forma política do neoliberalismo, a qual geralmente é chamada de Nova Gestão Pública e absorvida pelos órgãos públicos.

Ao encontro desse pensamento, Ball (2014, p. 26) afirma que o neoliberalismo é sobre dinheiro e mentes, “[...] é um nexo de interesse comum entre as várias formas de capital e de Estado contemporâneos”. Cenário propício para o surgimento de empresas transnacionais, pois os sistemas financeiros e econômicos não estão única e exclusivamente na mão de Estados nações, que são potências mundiais. Na atualidade são divididos com estas empresas, formando o que Dale (2011) denomina de ‘novas formas de governação supranacional’. Esta afirmação vai ao encontro do que Ball (2014) aponta como a terceira onda do Neoliberalismo ‘*roll-out*’, ou seja, o surgimento de outros modos de governança, estados neoliberalizados com a presença de relações regularizadoras.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ênfase e as expectativas sobre o setor educacional na ordenação neoliberal criaram desafios completamente novos e distintos para os rumos da

educação no Brasil. Frente a estes novos rumos a educação passa a ser considerada apenas como mais um serviço prestado à comunidade, tornando-se assim alvo de grandes corporações.

Assim, na análise dos documentos, observou-se uma rede de atores e organismos internacionais que criam mecanismos de controle e manutenção do sistema capitalista, indicando a inviabilidade de se conceber a política como se encerrando nas fronteiras do estado-nação e também “[...] a quebra de fronteiras entre o social e o econômico, e o político e econômico; a confusão e a mistura de racionalidades políticas (*policy*) e formas de regulação e governança atualmente em jogo” (BALL, 2014, p. 34). Assim, torna-se possível enquadrar no que Ball (2014, p. 163) caracteriza como “[...] consultores de quem os governos estão comprando “conhecimento de política”.

Considera-se que as subjetividades construídas por esses atores parecem que não podem ser enfrentadas facilmente, nem individualmente, pois um fluxo de documentos de organizações internacionais enfatiza a necessidade de mudanças para que se obtenha uma educação de qualidade. Frente a este contexto, vale lembrar que toda relação é uma relação de poder. E essa relação é multidirecional, ou seja, não são relações simplesmente verticais e nem todos ocupam sempre a mesma posição. Desse modo, todo documento da política, depois de elaborado a partir das disputas de interesse e jogos de poder, é traduzido. Isso significa dizer que cada indivíduo ou grupo de indivíduos faz sua própria leitura e a aplica em seu contexto.

Frente a este cenário de relações estabelecidas, o Estado tem assumido um novo papel, não podendo mais ser visto como o fator chave para entender as políticas educacionais e o único contexto da produção do texto das políticas, pois há outras arenas de disputas compostas por diversos grupos de interesses. Essa é uma nova forma de governar, traduzida em pluralidades e hierarquias que, entrelaçadas e encontradas, fortalecem os modos de coordenação prevalentes. Uma das características dessa governança é o fato desses organismos não funcionarem contra o Estado, mas por meio dele. São mecanismos que estruturam a relação de construção de subjetividades por meio dos discursos de melhoria da qualidade da educação para legitimar o projeto neoliberal.

O discurso predominante encontrado no percurso da pesquisa, nos faz

compreender algumas das características do discurso da política de educação global no século XXI e, para lidar com esta complexidade, neste sentido, percebeu-se que o Plano Nacional, menciona em seu contexto parceria com outras organizações e movimentos nacionais e internacionais. Destacando-se dessa forma a influência de atores não estatais, de movimentos da sociedade civil, no processo de formulação de políticas educacionais.

Assim, a distinção entre setor público, setor privado e terceiro setor ficam mais distantes na formulação de políticas educacionais. Há novas vozes e interesses que são representados no processo político, há uma complexidade, uma pluralidade baseada em relações de rede, há novos nós de poder e influência (BALL, 2013a).

Acredito serem necessárias novas investigações sobre a temática, com novos dados, novos instrumentos e outras perspectivas teóricas que podem contribuir com o debate acerca das dinâmicas, dos discursos e as estratégias que envolvem o processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação. Novas inquietações, novas buscas, novas descobertas far-nos-ão saber muito mais sobre a qualidade, sobre as redes políticas e sobre o processo de monitoramento e avaliação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, A. J.; MENDES, G. M. L. **Políticas de Administração e Gestão em Países da Lusofonia: Perspectivas Críticas sobre a Nova Gestão Pública e a Pós-burocracia em Educação**. EPAA/AAPE, v. 26, n. 127, p. 1-10, 2018.

AKKARI, A. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.

ALVES, A. C. A percepção da qualidade na prestação de serviços públicos: estudo de caso de um centro de saúde, na cidade de Campina Grande–Paraíba. **Pensamento & Realidade**, v. 32, n. 4, p. 20, 2017.

BALL, S. J. **Educação global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal**. Tradução Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

_____. A “nova” filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. In: PERONI, V. M. V. **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013.

_____. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: APPLE, M. W.; BALL, S. J.; GANDIN, L. A. **Sociologia da Educação: Uma análise internacional**. Porto Alegre: Penso, 2013.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, 2005.

_____. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, Portugal, v. 15, n. 002, p. 3-23, 2002.

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the ‘implementation’ of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of curriculum studies**, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988), com as alterações adotadas pelas **Emendas Constitucionais nº 1 a 6/92 a 64/2010** e pelas Emendas Constitucionais de **Revisão nº 1 a 6/94**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

_____. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor

da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, novembro 1995

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília; **Imprensa Oficial**, 1988.

_____. **Lei Nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, n. 248, p. 27833-27841.

_____. **LEI Nº 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

_____. **INEP. Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024: Linha de Base**. Brasília, DF: Inep, 2014.

BRESSER, L. C. B. **A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?** In: Encontro de Economia da Associação Nacional De Centros De Pós-Graduação em Economia, 18., 1990, Brasília. Aula Magna, Brasília, 4 de dezembro de 1990.

BATISTA, P. N. **O consenso de Washington**. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos, 1994.

CÓSSIO, M. F. A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. **Educação**, v. 41, n. 1, p. 66-73, 2018.

CHESSAIS, F. (Coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

COHEN, N. **Pretty straight guys**. London: Faber and Faber, 2004

DALE, R. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, dez. 2010.

DALE, R. R. S. Pesquisar a Educação em uma era globalizante. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347-363, maio/ago. 2011.

DASSO JÚNIOR, A. Em busca de um modelo alternativo de administração pública: críticas à hegemonia do gerencialismo. **Anais I ENEPCP – Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**. Brasília/DF, p.1-15, 2015.

DOURADO, L. F. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **RBPPE - v. 32, n. 2, p. 449 - 461 mai./ago. 2016**.

FERREIRA, J. R. Políticas públicas e a universidade: uma avaliação dos 10 anos da Declaração de Salamanca. In: OMOTE, S. **Inclusão: intenção e realidade**. Marília, SP: Fundepe Publicações, 2004.

GARCIA, M. M. A. Políticas educacionais contemporâneas: tecnologias, imaginários e regimes éticos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 45, p. 445-591, set./dez. 2010.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In.: Deslandes, S. F., Gomes, R., & Minayo, M. C. S. (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 79-108, 2007.

JANUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Rev. do Serviço Público**. Brasília, 2005.

JORGENSON, S.; SHULTZ, L. Global citizenship education (GCE) in post-secondary institutions: What is protected and what is hidden under the umbrella of GCE. **Journal of Global Citizenship & Equity Education**, v. 2, n. 1, p. 1-22, 2012.

LUZ, L. X. Empresas privadas e educação pública no Brasil e na Argentina. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 437-452, abr./jun. 2011.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M. Qualidade das escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun. 2014.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc. Campinas**, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MELLO, H. D. A. O Banco Mundial e a reforma educacional no Brasil: a convergência de agendas e o papel dos intelectuais. In: PEREIRA, J. M. M.; PRONKO, M. (Orgs.). **A demolição de direitos: um exame das 150 políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

OLIVEIRA, R. P. **O Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e deliberações públicas em Nova Iguaçu** (Tese de Doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro / UFRRJ), 2008.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. 1992.

PEREIRA, J. M. M. Poder, política e dinheiro: a trajetória do Banco Mundial entre 1980 e 2013. In: PEREIRA, J. M. M. **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Revista Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012.

REIS, I. Governança e regulação da educação: perspectiva e conceitos. In: **Educação, Sociedade e Culturas**, n. 39, 2013.

SCAFF, E. A. S.; OLIVEIRA, R. C.; BRITO, V. M. Direito à educação básica no Brasil: reflexões a partir do planejamento educacional. **Educação e Fronteiras**, v. 8, n. 23, p. 66-81, 2018.

SCAFF, E. A. S. O modelo gerencial de gestão pública e sua aplicação na educação brasileira. In: **Educação brasileira: interfaces e solicitações recorrentes**. Dourados: Ed. UFGD, p. 1-16, 2011.

_____. Cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira: Aspectos teóricos e históricos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília. v. 88, n. 219, 2007

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análises, Casos Práticos**. 2^a ed. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2013.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, V. M. E. **A influência das políticas neoliberais do FMI ao novo regime de insolvência empresarial brasileiro** (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC). 2007.

VILAS C. M. ¿Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre la reforma institucional. *América Latina Hoy*, 26:21-39, 2000.