UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

BRUNA BARCELLOS MATTOS

A meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação:
entre projetos políticos e coalizões

São Paulo

2017

BRUNA BARCELLOS MATTOS

**A meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação:
entre projetos políticos e coalizões**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 14 de junho de 2017. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de concentração:
Análise de Políticas Públicas

Orientadora
Prof^a Dra. Ursula Dias Peres

São Paulo

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Mattos, Bruna Barcellos

A meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação : entre projetos políticos e coalizões / Bruna Barcellos Mattos ; orientadora, Ursula Dias Peres. – São Paulo, 2017
203 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Versão corrigida

1. Política educacional - Brasil. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Financiamento da educação - Brasil. I. Peres, Ursula Dias, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 379.20981

Nome: MATTOS, Bruna Barcellos.

Título: A meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação: entre projetos políticos e coalizões

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de concentração:
Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 14/06/2017

Banca Examinadora

Prof. Dr.	Cristiane Kerches da Silva Leite	Instituição:	EACH/USP
Julgamento:	Aprovada	Assinatura:	_____
Prof. Dr.	Gabriela de Breláz	Instituição:	UNIFESP/EPPEN
Julgamento:	Aprovada	Assinatura:	_____
Prof. Dr.	Luís Fernando Massonetto	Instituição:	Faculdade de Direito/USP
Julgamento:	Aprovada	Assinatura:	_____

Dedicatória

Para Márcia e Francisco.

Sempre, por tudo.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço à minha orientadora e amiga, Professora Ursula Peres, por sua excelente orientação, sempre atenta, exigente e, ao mesmo tempo, leve; por me incentivar, desde a graduação, a cursar o mestrado e por apoiar minhas escolhas e interesses, sempre proporcionando diálogos e aprendizados estimulantes que me guiam pela *vida* acadêmica.

Agradeço à Professora Renata Mirandola Bichir e ao Professor Luís Fernando Massonetto pela leitura e preciosas contribuições à versão preliminar deste trabalho, apresentada na banca de qualificação. Agradeço também às Professoras Cristiane Kerches, Gabriela Breláz e ao Professor Luís Fernando Massonetto pela participação na banca de defesa.

Aos professores e às professoras da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, por contribuírem com minha formação no mestrado.

Agradeço aos/às entrevistados/as por dedicarem tempo à realização das entrevistas, por partilharem seus saberes e as vivências sobre o tema.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP), por dividirem as alegrias, angústias e aprendizados de todo esse processo, em especial ao Bruno Martinelli, Lara Moraes e Pamella Canato, por estarem presentes e me apoiarem na construção desta dissertação.

Aos amigos e amigas da vida, Thais Melendez, Antonio Leonardo, Litza Amorim, Ana Caroline Garcia, Candida Santos e Marlene Santos, agradeço por dividirem o caminhar, as alegrias e pela presença que acalma e incentiva. Agradeço especialmente à Caroline Loiola que, mesmo distante, permanece presente, por ter contribuído com apontamentos sobre este trabalho.

Aos familiares de Cataguases (MG), pela presença e amor constantes e por toda a felicidade que me proporcionam.

À Édna Raváglio, pelo legado de amor e doação que me inspira.

Agradeço ao Cassio França pelo incentivo para cursar e priorizar o mestrado e por todas as oportunidades de aprendizado.

Aos meus pais, Márcia e Francisco, por aceitarem a tarefa de me orientar pela vida, pelo amor, carinho e compreensão diários e por sempre serem os maiores entusiastas da minha caminhada.

À Beatriz, melhor amiga, por me ensinar sobre o amor, e por sempre fazer jus ao seu nome, me trazendo um mundo de felicidade. Obrigada por emprestar seu talento como pesquisadora para essa dissertação, sua contribuição foi fundamental!

Ao Marcellus, me emociono ao agradecer por seu amor, carinho e compreensão cotidianos, por abraçar a importância deste projeto, que também se tornou seu, e por *sempre* duvidar quando acredito não ser possível.

Por fim, agradeço a todos e todas que contribuíram direta e indiretamente para a realização do mestrado. Aos cidadãos e às cidadãs de meu país, por financiarem uma vida de educação pública, sem a qual eu não teria chegado aqui e que, cotidianamente, inspira a minha caminhada.

RESUMO

RESUMO

MATTOS, Bruna Barcellos. **A meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação: entre projetos políticos e coalizões**. 2017. 203f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Versão corrigida.

Esta dissertação aborda a temática do financiamento da política educacional brasileira, tendo como objetivo principal a análise do contexto e dos processos políticos que resultaram na aprovação da meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação (II PNE) (Lei 13.005/2014). O estudo conta com três principais fontes de informação, quais sejam, i) a revisão bibliográfica acerca da temática do financiamento educacional e da planificação da área, ii) entrevistas com atores da comunidade educacional, além de iii) análise de registros públicos do processo de construção social e tramitação legislativa do plano. O modelo de coalizões de defesa orienta as análises desenvolvidas, aliado à literatura sobre projetos políticos e instrumentos de políticas públicas. Foram identificadas duas coalizões que defendiam interesses, ideias e propostas sobre o tema, tendo influenciado a versão final da meta de investimento público em educação. A primeira coalizão, descrita sob o lema “ampliação de recursos públicos para a educação pública”, defendeu de maneira preponderante a maior destinação de recursos para as políticas de educação ofertadas exclusivamente pelo setor público, tendo influenciado centralmente a aprovação dos dois principais dispositivos trazidos pela meta 20, quais sejam, a vinculação de recursos como projeção percentual do PIB, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ). A segunda coalizão, identificada sob o lema “ampliação de recursos públicos para a educação, aliada à gestão”, defendia uma maior destinação de recursos para a área, contemplando a oferta educacional realizada por atores não-públicos, desde que aliada ao aprimoramento dos mecanismos de gestão do gasto. A análise do processo de construção do plano aponta a existência de múltiplos atores, governamentais e não-governamentais, que buscaram influenciar a formatação final do II PNE, no qual a temática do financiamento teve destaque. O texto final normativo é reflexo desta construção e, embora represente um extensivo e intensivo processo de racionalização decisória, produziu contradições que acabam por prolongar e intensificar a disputa no campo do financiamento educacional.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Financiamento Educacional. Plano Nacional de Educação. Coalizões de Defesa

ABSTRACT

MATTOS, Bruna Barcellos. **Public funding goal on II National Education Plan: between political projects and coalitions**, 2017. 203f. Dissertation (Master of Science) - School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2017. Corrected version.

This dissertation discusses the issues of public education funding in Brazil, and aims to analyze the context and political processes related to the approval of the public investment goal established by the “II Plano Nacional de Educação” (II National Education Plan) (Lei 13.005/2014), based on the identification of actors, strategies, interests and ideas in dispute. The study is based on three main information resources, that is, i) bibliographic research related to the theme of education funding in Brazil, and educational planning, ii) interviews carried out with actors from educational community, besides iii) public documents from the process of social and legislative construction of the II National Education Plan. Advocacy coalition framework guides the presented analysis, along with political project and public policy instruments literature. There have been identified two coalitions defending interests, ideas and propositions to the theme, having influence to the final version of the education funding goal. The first coalition, defined under the term, “enlargement of public resources for public education”, defended a broader destination of resources to educational public policies carried out exclusively by the public sector, having influence to the approval of two main instruments of the 20 goal, that are, linking resources as a percentage of the PIB (GDP), the Cost of Initial Quality Education per Student (CAQ) and the Cost of Quality Education per Student. The second coalition, identified under the term “enlargement of public resources for education, allied to management”, defended a broader destination of public resources to the area, including the policies offered by non-state institutions, as long as connected to the enhancement of quality expenditure mechanisms. The analysis of the process points out the existence of multiple social actors, governmental and non-governmental, which sought to influence the II PNE, process in which the education funding theme was central. The final version of the plan reflects this construction and, although represents an extensive and intensive decisional rationalization process, it has produced contradictions that end up prolonging and intensifying the dispute in educational funding arena.

Key-words: Public Policies. Education Funding. National Education Plan. Advocacy Coalition

Lista – Tabelas

Tabela 1. Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa, 2014	59
Tabela 2. Transferências de recursos por ações do governo federal, 2015.....	65
Tabela 3. Estimativa do Percentual do Investimento Público Direto em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000-2014	115

Lista – Quadros

Quadro 1. Premissas orientadoras do Modelo de Coalizões de Defesa.....	27
Quadro 2. Caminhos para Mudança no Modelo de Coalizões de Defesa.....	41
Quadro 3. Notas taquigráficas das Audiências Públicas analisadas no estudo.....	49
Quadro 4. Entrevistas realizadas para o estudo e códigos de identificação dos atores.....	51
Quadro 5. Estrutura de Codificação para Análise Documental	53
Quadro 6. Informações e estratégias de análise utilizadas.....	54
Quadro 7. Vetos ao I PNE – 2001-2010 (Lei 10.172 de 2001)	76
Quadro 8. I PNE – Metas para a temática do financiamento educacional.....	77
Quadro 9. Eixos temáticos – CONAE, 2010	100
Quadro 10. Audiências Públicas da Câmara dos Deputados – temas e atores convidados	110
Quadro 11. Audiências Públicas do Senado Federal – comissões e atores convidados	122
Quadro 12. II Plano Nacional de Educação – temas, metas e estratégias.....	133
Quadro 13. Projetos políticos (policy core beliefs)	175
Quadro 14. Instrumentos de políticas públicas (secondary beliefs)	175

Lista – Figuras

Figura 1 - Resumo Gráfico: Estrutura do Modelo de Coalizões de Defesa.....	31
--	----

Lista – Siglas e abreviações

ABRAES	Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior
ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ACF	Advocacy Coalition Framework
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANACEU	Associação Nacional dos Centros Universitários
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
APM	Associação de Pais e Mestres
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esporte
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNE/CEB	Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEB	Conferência Nacional de Educação Básica
CONED	Congresso Nacional da Educação
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DRU	Desvinculação de Receitas da União
DRE	Desvinculação de Receitas dos Estados
DRM	Desvinculação de Receitas dos Municípios
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FENEP	Federação Nacional das Escolas Particulares
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFES	Instituições Federais de Educação Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCD	Modelo de Coalizões de Defesa
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NSE	Nível Socioeconômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PLC	Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
PL	Projeto de Lei
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual de Ações
PROIFES	Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico
ProUni	Programa Universidade para Todos
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEMESP	Sindicato das Mantenedoras do Ensino Superior
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
OS	Organizações Sociais
OSCIPS	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Introdução	16
CAPÍTULO I.....	25
1. Subsistemas, atores e ideias: premissas do modelo analítico adotado	25
1.1 <i>O Modelo de Coalizões de Defesa: uma visão geral</i>	26
1.1.1. Macroestrutura do modelo	27
1.1.2. Dinâmicas internas ao subsistema.....	31
1.1.3. Os caminhos para mudança a partir do Modelo de Coalizões de Defesa	38
1.1.4. O papel dos indivíduos no MCD: <i>brokers</i> e empreendedores de políticas públicas	41
1.1.5. O Modelo de Coalizões de Defesa aplicado ao presente estudo	44
CAPÍTULO II	45
2. Objetivos e metodologia do estudo	45
2.1. <i>Objetivos do estudo</i>	45
2.2. <i>Metodologia do estudo</i>	45
2.2.1. Estratégias de análise das informações coletadas	51
CAPÍTULO III.....	56
3. O financiamento da educação no Brasil: aspectos histórico-normativos e perspectivas recentes	56
3.1. <i>Estruturas de financiamento da educação no Brasil: vinculação orçamentária e política de fundos</i>	56
3.2. <i>Planificação educacional no Brasil: histórico e construção do I PNE (Lei 10.172/2001)</i>	67
3.2.1. I PNE (Lei 10.172/2001): histórico, disputas e atores	72
CAPÍTULO IV.....	83
4. II Plano Nacional de Educação: o financiamento sob a perspectiva da universalidade, equidade e qualidade	83
4.1. <i>Instrumentos em busca de janelas políticas: o histórico de construção do custo-aluno qualidade e da meta de investimento em educação como proporção do PIB</i>	85
4.2. <i>A Tramitação do II Plano Nacional de Educação: ideias e atores em disputa</i>	97
4.2.1. Primeira fase: CONAE 2010 e a tramitação na Câmara dos Deputados	97
4.2.2. Segunda fase: O II PNE no Senado Federal.....	121
4.2.3. Terceira fase: O II PNE de volta à Câmara dos Deputados e a sanção presidencial	129
4.3. <i>Projetos políticos e instrumentos em disputa na tramitação do Plano Nacional de Educação</i> 136	
4.3.1. Projetos políticos	137
4.3.2. Instrumentos de políticas públicas para o financiamento educacional	158
CAPÍTULO V	169

5. Reflexões finais: projetos políticos e instrumentos em disputa na definição de coalizões de defesa no subsistema educacional.....	169
---	------------

Referencial bibliográfico	187
--	------------

ANEXO	203
--------------------	------------

Meta 20 – II Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014)	203
---	-----

Introdução

Este trabalho objetiva compreender o contexto e os processos políticos que resultaram na aprovação da meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação (II PNE) (Lei 13.005/2014)¹, buscando-se mapear os atores envolvidos no processo, seus discursos, tensões e estratégias de influência, bem como o conjunto de ideias e interesses em disputa ao longo da construção social e da tramitação legislativa.

A perspectiva teórica que orienta as análises apresentadas compreende o modelo de coalizões de defesa (*advocacy coalition framework*), de autoria de Sabatier e Jenkins-Smith, que se insere no conjunto de teorias embasadas sob uma *perspectiva cognitiva*, com destaque, dentre as suas principais premissas, para a relevância das ideias, sentidos e interesses no processo decisório no âmbito das políticas públicas. De forma complementar, adota-se também a literatura sobre projetos políticos (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; DAGNINO, 2002) e instrumentos de políticas públicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007; 2012).

No Brasil, a política educacional possui características normativas que lhe garantem especificidades, por se tratar de um direito constitucionalmente definido, com ações marcadamente transversais, cuja oferta se baseia na administração de uma capacidade instalada composta por diversos profissionais, equipamentos públicos e benefícios concedidos aos cidadãos, representando, desse modo, ações de fluxo articulado e contínuo ao longo de parte da trajetória de vida de um indivíduo (CASTRO; CARVALHO, 2013).

Destaca-se que tais políticas não se apresentam fragmentadas em ações emergenciais ou descontínuas, mas, ao contrário, operam de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas. Boa parte dos benefícios e serviços tem estatuto de direitos e capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados (CASTRO; CARVALHO, 2013, p.832).

Se considerada sua dimensão orçamentária- financeira, definida pela Constituição Federal de 1988, as políticas educacionais passam a ser ainda mais centrais no contexto brasileiro. A educação, diferentemente de outras áreas sociais, com exceção à saúde, dispõe de mecanismos que visam garantir um patamar perene de recursos para seu financiamento, por meio da

¹ O presente trabalho nomeia como I Plano Nacional de Educação (I PNE) o plano que teve vigência até o ano de 2010 (Lei 10.172/2001) e de II Plano Nacional de Educação (II PNE) o plano aprovado em 2014 (Lei 13.005/2014).

vinculação de recursos para as ações da área (CASTRO, 2014; CASTRO; CARVALHO, 2013, PERES, 2007).

Os anos recentes trouxeram avanços importantes para a dimensão do financiamento educacional, seja pelo aperfeiçoamento das instâncias de execução e controle, bem como pela construção de mecanismos de articulação entre os entes subnacionais, por meio dos fundos contábeis de recursos, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). No entanto, grandes desafios ainda permanecem, especialmente relacionados à persistente desigualdade na oferta de serviços educacionais e de desempenho dos estudantes brasileiros, em virtude, dentre outras razões, das distintas capacidades de financiamento de estados e municípios do país (CURY, 2011; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011).

Iniciada em 2010, a construção do II PNE representou uma importante janela de oportunidade para o debate sobre a educação brasileira. A Lei 13.005/2014, que aprova o PNE 2014-2024, conta com 20 metas, abrangendo etapas e modalidades de ensino, e propõe a ampliação e melhoria da qualidade na oferta de políticas educacionais, com destaque para as metas de alfabetização e universalização da pré-escola, ensino fundamental e ensino médio, bem como diretrizes específicas para a formação docente, além da demanda pela efetivação da gestão democrática nas unidades escolares.

Tendo em vista a complexidade das metas estipuladas, que implicam em decorrente ampliação da oferta e aprimoramento da qualidade das políticas educacionais, a centralidade do orçamento da educação seria *per si* justificada, na medida em que as ações demandariam, para a sua efetivação, o aumento proporcional de recursos disponíveis. No entanto, o financiamento figurou como tema central ao longo do processo, ocupando de maneira determinante as discussões, debates e esforços de atores ao longo de toda a tramitação. Assim, ainda que comumente adotado sob uma perspectiva técnica, o tema do orçamento no âmbito do II PNE ganhou contornos políticos determinantes, tendo mobilizado o debate entre distintos atores que integram o subsistema educacional brasileiro.

O II PNE representou um marco para a dimensão do financiamento público educacional ao aprovar dois importantes instrumentos, frutos de lutas históricas da comunidade política educacional, quais sejam, a vinculação de impostos com projeção de atingimento de meta percentual do PIB, bem como a adoção do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetros para o financiamento da área. Tais mecanismos

representam mudanças substanciais na estrutura de financiamento da área, como se buscará demonstrar nas seções a seguir.

Ao longo da construção da meta de financiamento, a participação de distintos atores da comunidade educacional representou um elemento de destaque. Esses grupos, organizações ou atores individuais estiveram presentes em conferências e encontros nacionais, elaboraram estudos e posicionamentos públicos, participaram de audiências públicas e seminários no âmbito da Câmara dos Deputados e no Senado Federal e apresentaram propostas de emendas ao texto normativo. Em suma, os atores buscaram influenciar o processo de construção dessa importante normativa educacional, por meio da defesa de um conjunto de ideias, sentidos e interesses sobre o tema.

Cabe destacar que grande parte destes atores que buscam influenciar a formatação das políticas públicas não integra diretamente as estruturas do Estado brasileiro, a quem compete a definição de normativas sobre as políticas públicas educacionais. Este fenômeno, o da participação de atores externos ao Estado na definição dos rumos das políticas públicas, é descrito pela literatura sobre participação social, a qual atribui mudanças na conformação, identidade e demandas dos movimentos sociais, especialmente a partir da década de 1990, caracterizadas pela transição entre pautas voltadas à reivindicações políticas para uma atuação marcadamente *propositiva*, a partir da qual as chamadas organizações do terceiro setor passam a ser atores centrais (GOHN, 2011).

As mudanças relativas à organização do Estado brasileiro, especialmente a partir da década de 1990, culminaram no fortalecimento de diversos atores civis, especialmente das chamadas *organizações do terceiro setor ou da sociedade civil*. Dentre os exemplos da nova institucionalidade, ressalta-se a criação de marcos normativos das chamadas *organizações sociais (OS)* e *organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs)*, que adotam usualmente nomenclaturas como *fundações, associações sem fins lucrativos, institutos*, entre outros.

No Brasil, o número de manifestações nas ruas diminuiu e a relação inverteu-se: as ONGs tomaram a dianteira na organização da população, no lugar dos movimentos. Esse processo se aprofundou quando surgiu outro ator social relevante no cenário do associativismo nacional: as fundações e organizações do terceiro setor, articuladas por empresas, bancos, redes do comércio e da indústria, ou por artistas famosos, que passaram a realizar os projetos junto à população, em parcerias com o Estado. Apoiados por recursos financeiros, privados e públicos (oriundos dos numerosos fundos públicos criados) e por equipes de profissionais competentes – previamente escolhidos não por suas ideologias, mas por suas experiências de trabalho –, essas organizações passaram a trabalhar de forma diferente de como os movimentos sociais atuavam até então. O terceiro setor passou a atuar com populações tidas como

vulneráveis, focalizadas, grupos pequenos, atuando por meio de projetos, com prazos determinados. Novos conceitos foram criados para dar suporte às novas ações, tais como responsabilidade social, compromisso social, desenvolvimento sustentável, empoderamento, protagonismo social, economia social, capital social etc (GOHN, 2011, p.341).

No âmbito da educação, a participação de organizações da sociedade civil representa um fenômeno recente e em alta expansão. Segundo dados da Fasfil (2010)², 17.664 instituições atuavam na área de educação e pesquisa. Esses novos atores se dedicam à oferta de programas educacionais, elaboração de materiais didáticos, e estão presentes nos diversos entes subnacionais, bem como nos órgãos de atuação estratégica, como ministérios e secretarias de educação (BALL, 2008, 2009; GOHN, 2011; PERONI, 2013).

A atuação das organizações da sociedade civil suscita diversos questionamentos de pesquisadores sobre o tema, sobretudo relativos à efetividade da participação social, seus efeitos para a coletividade e para a representação dos grupos heterogêneos que compõem a sociedade, bem como aspectos relacionados à intermediação de grupos (DAGNINO, 2004; LAVALLE; BULOW, 2014). Em suma, torna-se necessária a reflexão acerca dos efeitos da representação social exercida por essas novas organizações, cada qual pautada por interesses e projetos específicos para a coletividade das decisões públicas, de modo a não reproduzir as desigualdades estruturais existentes em toda a sociedade.

Quando analisada de forma específica a temática do financiamento da educação, a participação de grupos da sociedade civil torna-se ainda mais evidente, assim como é marcante o embate entre atores oriundos de diversas institucionalidades – governamentais, terceiro setor e setor privado - o que denota a existência de dissensos sobre o tema. Assim, a disputa, o embate e o conflito são aspectos que acompanham e caracterizam a democracia e, nos espaços de deliberação e planejamento, como a elaboração de planos e aprovação de dispositivos normativos, emergem, possibilitando a identificação dos distintos interesses e sentidos em disputa (CASTRO, 2014; PERES, 2016).

A área econômica do governo afirma que o Estado precisa ter suas finanças organizadas com certo grau de liberdade de decisão para o governo central. Se criarmos pequenos feudos, no entanto, não teremos um Estado organizado, não será possível fazer política macroeconomia, nem teremos os instrumentos para fazer a economia crescer (CASTRO, 2014, p.183).

² As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil, publicação elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Aliada à participação de atores na construção de políticas públicas, torna-se necessário reconhecer, ao contrário do ideário difundido, que esse processo não é consensual. Diversos são os atores – governamentais e não governamentais - envolvidos em disputas por interpretações, significados e interesses, e que buscam influenciar a formatação final da ação governamental. Desse modo, não há unanimidade das políticas públicas, e a construção das intervenções é muito mais complexa, tortuosa e marcada pelo embate e dissenso (FONSECA, 2013).

Dessa forma, a suposta “unanimidade” das “políticas públicas”, uma vez que objetivaria o referido “bem comum”, encobre, no chamado “ciclo das políticas públicas”, seu caráter conflitivo quanto aos interesses em disputa e os vetos, por meios distintos, advindos dos grupos sociais que se sentem, real ou imaginariamente, prejudicados (FONSECA, 2013, p. 405).

Sendo assim, o presente trabalho busca contribuir para a análise do processo de construção da meta de investimento públicos do II PNE, considerando que esta política pública é resultado de embates de grande complexidade, desenvolvidos entre atores do campo que buscavam influenciar a formatação final da Lei 13.005/2014. Argumenta-se que o resultado final de uma política pública expressa um conjunto de interesses que buscam influenciar o processo decisório. A análise dos sentidos e interpretações que baseiam essa construção representa importante dimensão que contribui para a compreensão acerca dos objetivos e possíveis efeitos da atuação estatal.

O processo político, então, deve ser entendido no contexto de redes e comunidades políticas, pois da análise do conjunto de convicções, valores, ideias e fatores socioeconômicos elucidam-se quais critérios foram utilizados na construção do processo de definição de políticas (VICENTE, 2015, p. 86).

Como se buscará demonstrar nas próximas seções, os atores da sociedade civil têm utilizado diversas estratégias de incidência, seja por meio de campanhas, consultorias e implementação de programas. O presente estudo, portanto, busca contribuir com o campo de pesquisa voltado à reflexão sobre os efeitos da articulação entre Estado-sociedade para a elaboração de políticas públicas educacionais. Para tanto, baseia-se na noção conceitual de *subsistemas, redes em educação, projetos políticos e coalizões* (BALL, 2008, 2009; PERONI, 2013, SABATIER E WEIBLE, 2007, entre outros). Esta literatura, por sua vez, tem destacado a *dimensão cognitiva* na formulação e implementação de ações do Estado. Desse modo, ganham centralidade as discussões acerca do papel das *ideias, concepções e interpretações* dos sujeitos sobre as diferentes dimensões que envolvem a formulação de políticas públicas.

Em suma, o presente estudo parte da constatação acerca da existência de organizações da sociedade civil, sua atuação no campo educacional, e os efeitos de sua inserção no âmbito do Estado, partindo de três principais pressupostos analíticos primordiais.

O primeiro, de que a proposta apresentada representa uma *pesquisa qualitativa*, de caráter *analítico* e *explicativo*, e que busca compreender o fenômeno a partir dos sentidos, interpretações e projetos defendidos pelos atores a ele relacionados (GEPHART, 2004). Assim, ainda que se reconheça a importância dos trabalhos de cunho *normativo*, não representa objetivo primordial a proposição de alternativas às temáticas de financiamento e participação dos atores sociais na política educacional³.

O estudo tem como base teórica a literatura sobre políticas públicas, com destaque para a formação de agenda e construção de alternativas, bem como sobre o papel das ideias, interesses e atores em todo o processo. Com base em um caso específico, a elaboração e aprovação do PNE, objetiva-se aliar as *descobertas empíricas* às lentes teóricas analíticas escolhidas, de modo que as considerações empreendidas terão como marcas as especificidades encontradas no “mundo real” das políticas públicas, buscando ampliar a compreensão sobre os processos de interação Estado-sociedade.

Por fim, adota-se o frutífero debate acerca do financiamento da educação como *locus* da atuação dos grupos ao longo do processo. Em suma, objetiva-se a compreensão do financiamento como um relevante caminho para a efetivação do direito educacional, buscando compreender qual foi o contexto e os processos políticos que resultaram na aprovação da meta de investimento público do II PNE, que atores estiveram envolvidos e quais projetos políticos e instrumentos estiveram em disputa na construção desta normativa. Considerando a participação dos atores civis e governamentais, e sua busca para influenciar a formatação das políticas públicas, o presente trabalho pode contribuir para a compreensão de quais interesses estão em jogo no caminho da construção democrática de políticas públicas de educação.

Assim, a presente pesquisa teve como objetivo geral o de “analisar o contexto e os processos políticos que resultaram na aprovação da meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação (II PNE) (Lei 13.005 de 25 de junho de 2014)”. Para tanto, foram definidos objetivos específicos para o presente estudo, quais sejam: 1) mapear: (i) as distintas coalizões envolvidas na tramitação do II Plano Nacional de Educação (II PNE), (ii) os discursos e tensões sobre a

³ É claro que essa afirmação não isenta possibilidades de uso do estudo para a compreensão acerca das dinâmicas sociais relacionadas ao fenômeno em análise.

temática de financiamento da educação pública e (iii) as estratégias e recursos empregados para a influenciar a formulação do texto normativo e 2) analisar o sistema de crenças do subsistema do financiamento educacional brasileiro, com foco nos projetos políticos (*policy core beliefs*) e instrumentos (*secondary beliefs*) em disputa ao longo da tramitação do Plano Nacional de Educação.

Em relação ao primeiro objetivo específico do estudo, as análises do processo de construção do II PNE indicam a existência de duas principais coalizões que buscaram influenciar a conformação final da normativa. A primeira coalizão pode ser descrita sob o lema “ampliação de recursos públicos para a educação pública”, e defendia, dentre outras pautas, o maior investimento para as políticas públicas de educação ofertadas por instituições *públicas* de ensino. Esta coalizão esteve mais mobilizada ao longo de todo o processo, e contava com a participação de membros oriundos do governo e da sociedade civil, com destaque à atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, organização que protagonizou a defesa do mecanismo Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ). A segunda coalizão identificada pelo estudo foi definida sob o lema “ampliação dos recursos públicos para a educação, aliada à gestão” e, embora tenha admitido a importância da ampliação de recursos públicos para as políticas educacionais, ao longo do período tendeu a relativizar esta pauta, atuando de maneira proativa pela adoção de mecanismos de controle e gestão que ampliassem a eficiência e eficácia do gasto público.

Para o mapeamento do sistema de crenças que definem as coalizões do subsistema educacional, e consequente alcance do segundo objetivo específico do trabalho, foram analisados documentos públicos e as transcrições de entrevistas conduzidas com atores do campo, tendo sido identificados projetos políticos relacionados a seis principais dimensões que integram e caracterizam o financiamento educacional: i. atribuições dos níveis de governo na temática educacional e no financiamento da área, ii. participação das organizações da sociedade civil na temática educacional e nos debates sobre o financiamento da área, iii. participação do setor privado na temática educacional e nos debates sobre o financiamento da área, iv. gestão e financiamento da educação nos âmbitos federal, estadual e municipal, v. diretrizes para as políticas públicas educacionais e para o financiamento da área e vi. fontes de financiamento das políticas educacionais. De maneira semelhante, foram também identificados sentidos e interpretações apresentados ao longo do processo, no que concerne a dois importantes instrumentos da política de financiamento educacional, quais sejam, o Custo Aluno Qualidade

Inicial (CAQi), o Custo Aluno Qualidade (CAQ) e a meta de projeção de atingimento de percentual do PIB.

Embora tenha representado um importante marco histórico para o subsistema educacional, tendo engendrado a mobilização e a participação de atores históricos do campo em torno de um esforço intensivo de racionalização do processo decisório, argumenta-se que, ao menos considerando-se a temática do financiamento, a construção do II PNE teve como resultado muito mais a reprodução de contradições, do que o alcance de consensos em torno do tema. Isto porque, a despeito do longo debate legislativo, persistem, internamente ao texto da lei, distintas interpretações sobre a destinação de recursos públicos para a educação (pública) que, em suma, podem resultar em disputas permanentes sobre o tema.

A dissertação está estruturada em mais seis capítulos além desta introdução.

O *capítulo I* é dedicado à discussão das lentes teórico-analíticas elencadas para o presente estudo, quais sejam, o marco teórico sobre coalizões de defesa (*advocacy coalition framework*) e a literatura sobre projetos políticos e instrumentos de políticas públicas. Considera-se como relevante a apresentação do marco analíticos norteador das reflexões da dissertação, de modo a orientar a leitura acerca das opções metodológicas e do enfoque adotado nos capítulos de natureza histórica e normativa sobre a temática do financiamento educacional.

No *capítulo II* apresenta-se a estrutura metodológica da dissertação, tendo sido apontadas as fontes de pesquisa consultadas e as estratégias de análise adotadas.

A discussão histórico-normativa acerca da temática de financiamento da educação no Brasil, com destaque para os principais acontecimentos e alterações empreendidos ao campo, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, representa o escopo do *capítulo III*. Neste mesmo capítulo, é apresentado o histórico de planificação educacional no Brasil, com destaque para a construção do I Plano Nacional de Educação (I PNE) (Lei 10.172/2001).

O *capítulo IV* compreende a análise do processo de construção do II PNE, incluindo aspectos da mobilização social em torno de sua aprovação, a tramitação legislativa e o apontamento de dados presentes nas entrevistas realizadas e na leitura de documentos públicos produzidos ao longo da construção social e da tramitação legislativa. Neste item, são apresentadas as análises acerca dos projetos políticos em disputa, bem como a reflexão sobre os instrumentos de políticas públicas.

No *capítulo V*, apresentam-se as conclusões oriundas da análise do material coletado em diálogo ao quadro teórico que norteou a reflexão. Nesta seção também são destacadas as indicações de possíveis agendas de pesquisa sobre o tema.

Por fim, apresenta-se o anexo da dissertação.

CAPÍTULO I

1. Subsistemas, atores e ideias: premissas do modelo analítico adotado

Neste capítulo, será apresentado o modelo teórico que orienta a análise do objeto de estudo. Na medida em que se adota uma perspectiva cognitiva de todo o processo de construção do II PNE, argumenta-se que a lente escolhida melhor explicita as dinâmicas descritas na sociedade, especialmente por adotar uma perspectiva de racionalidade limitada dos atores (MARQUES, 2013), bem como por considerar a existência de ideias, crenças e valores como aspectos centrais para a interpretação dos indivíduos sobre a realidade. As páginas a seguir discutem o modelo de coalizões de defesa (MCD) (*advocacy coalition framework*) e a literatura complementar sobre projetos políticos e instrumentos de políticas públicas.

A partir da década de 1950, a literatura da Ciência Política se debruçou sobre o estudo de grupos de interesse como unidade básica da ação política. Nesse contexto, foram desenvolvidas teorias que buscavam explicar a atuação de grupos específicos sobre o Estado, exercendo pressão para execução de políticas públicas (MARQUES, 2013). O MCD se insere neste contexto, marcado pelo movimento de “politização dos processos de produção de políticas públicas” (MARQUES, 2013, p. 24), que antes eram consideradas como *outputs* do sistema, resultados lógicos e determinados da atuação estatal, tendo em vista a racionalidade plena dos tomadores de decisão, mas passam a ser paulatinamente encaradas como produtos de processos mais dinâmicos (MARQUES, 2013; FARIA, 2003).

“Mais do que atores racionais perseguindo os seus interesses, é a interação de valores, normas e diferentes formas de conhecimento que caracteriza o processo das políticas [policy process]. [...] As políticas são uma disputa entre formas de discurso que são baseadas na luta pelo poder e na busca por significado. A ação política refere-se à linguagem, [...] sendo a maneira pela qual as pessoas enquadram as questões, conferem sentido ao mundo e propõem soluções”. (JOHN, 1999, p. 157, apud FARIA, 2003, p. 23).

Em resumo, o modelo tem como objetivo central a investigação sobre o processo de mudança política, adotando, como uma de suas premissas analíticas, a dimensão cognitiva dos atores (indivíduos e grupos), com base na qual considera-se que as ideias e crenças possuem grande relevância para as políticas públicas, uma vez que representam argumentos explicativos e interpretativos, e denotam visões de mundo que orientam a atuação dos sujeitos. Para tanto, o modelo pressupõe a existência de um sistema de crenças (*belief system*) e a noção de subsistema (*subsystem*) como *locus* da interação e construção de políticas públicas. Assim, e ao contrário

do que definiam os teóricos da escolha racional, a construção de políticas públicas, sobretudo na etapa de definição de agenda e de alternativas, é norteadas por um processo no qual a racionalidade dos atores é limitada e não exaustiva no que concerne às possibilidades de ação pública (CAPELLA, 2010; FARIA, 2003)

Considerando o contexto de formulação do II PNE, no qual estiveram envolvidos atores oriundos do Estado, em seus diversos níveis federativos e institucionais, bem como membros da sociedade civil (organizações, atores individuais, comunidade epistêmica, mídia, entre outros), o modelo teórico apresentado parece ser adequado à análise empreendida, uma vez que considera a complexidade do contexto de construção da ação pública e a existência de atores e ideias concorrentes, que buscam influenciar a formatação final das políticas públicas.

1.1 O Modelo de Coalizões de Defesa: uma visão geral

A lente analítica adotada pela presente pesquisa, o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), de autoria de Sabatier e Jenkins-Smith⁴, busca compreender a dimensão de mudança nas políticas públicas, sobretudo no âmbito dos processos decisórios e na formação de agenda (*agenda setting*). A formulação de políticas públicas se consolidaria por meio de um processo no qual estão inseridos atores (indivíduos ou grupos) do Estado, sociedade civil ou iniciativa privada que, por compartilharem um conjunto de ideias e valores sobre os rumos da ação pública, organizam-se de maneira não fortuita e, portanto, relativamente coordenada, em coalizões.

O modelo possui algumas premissas orientadoras, para além da conformação dos atores em coalizões de defesa, sendo outras duas as principais, a saber, i. centralidade do conhecimento técnico-científico como motor da mudança e ii. o subsistema como unidade primária de análise e conformação dos indivíduos e grupos que atuam sobre um tema específico (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O quadro 1 apresenta o conjunto de premissas orientadoras do MCD⁵.

⁴ Christopher Weible também representa importante teórico sobre o modelo, tendo escrito diversos artigos com os autores precursores do quadro analítico. O modelo também foi discutido por outros teóricos ao longo das últimas décadas.

⁵ O modelo de coalizões de defesa sofreu alterações e aperfeiçoamentos ao longo dos últimos anos, em virtude da aplicação da lente teórica por diversos pesquisadores a distintos temas de políticas públicas. Por considerarmos que a identificação do histórico de cada mudança empreendida não agregaria elementos ao objetivo do capítulo – qual seja, apresentar o modelo que orientará o estudo – não foi realizada tal análise, de modo que o modelo é apresentado em sua versão mais recente, com base em Jenkins-Smith et al, 2014 e outras produções dos autores.

1. O subsistema constitui a unidade primária de análise para a compreensão do processo de políticas públicas;
2. Os subsistemas são simplificados por meio de agregação de atores em uma ou mais coalizões.
3. O conjunto de atores relevantes do subsistema inclui qualquer indivíduo que regularmente busca influenciar os temas do subsistema.
4. Informação técnica e científica possui relevância para a compreensão dos temas do subsistema.
5. Políticas e programas incorporam teorias implícitas, refletindo as crenças de uma ou mais coalizões.
6. Indivíduos possuem racionalidade limitada, com pouca habilidade para processar incentivos, estando motivados pelo sistema de crenças e inclinados a experimentar o “devil shift”.
7. Pesquisadores deveriam adotar uma perspectiva de longo prazo (por exemplo, dez anos ou mais) para compreender os processos de políticas públicas e a mudança.

Quadro 1. Premissas orientadoras do Modelo de Coalizões de Defesa⁶

Elaboração própria, adaptado de Jenkins-Smith et al, 2014.

1.1.1. Macroestrutura do modelo

Os autores enfatizam que o *policy making* é caracterizado por sua alta complexidade, de modo que os envolvidos nesse processo necessitam especializar-se, caso queiram alcançar relativo sucesso em sua tentativa de serem influentes. A especialização, por sua vez, ocorre no âmbito do subsistema, caracterizado pela junção de atores especialistas⁷ em uma determinada temática/política pública, tendo seu comportamento afetado por mudanças no nível macroestrutural do sistema político⁸.

Não obstante, consideramos que o histórico das alterações ao modelo representa um importante indicio de aprendizado e concretização dos conceitos que o integram, e para um interessante comparativo entre as publicações do modelo de coalizões de defesa indica-se a produção de Araújo (2007).

⁶ No original (Jenkins-Smith et al, 2014): 1) The policy subsystem is the primary unit of analysis for understanding policy processes; 2) Subsystems are simplified by aggregating actors into one or more coalitions, 3) The set of relevant subsystem actors includes any person regularly attempting to influence subsystem affairs, 4) Scientific and technical information is important for understanding subsystem affairs, 5) Policies and programs incorporate implicit theories reflecting the translated beliefs of one or more coalitions, 6) Individuals are boundedly rational with limited ability to process stimuli, motivated by belief systems, and prone to experience the “devil shift.” e 7) Researchers should adopt a longterm perspective (e.g., ten years or more) to understand policy processes and change.

⁷ Por especialista, entende-se acadêmicos, mas também políticos, burocratas, atores da sociedade civil, entre outros.

⁸ Capella e Brasil (2015), ao citarem Thurber (1996), destacam as três dimensões essenciais do sistema político: o macrosistema (*macro policy system*), âmbito no qual as decisões são tomadas, caracterizado por alto nível de conflito entre os atores, especialmente por estarem relacionadas à alocação de recursos orçamentários para a execução de políticas públicas. O segundo nível, denominado microsistema (*micro policy system*), envolve decisões de menor visibilidade pelos atores, por serem pautadas por maior complexidade técnica. Por fim, os autores descrevem a dimensão central para o presente estudo: os subsistemas (*subsystems*), caracterizados por um número limitado de atores e instituições, com diferentes graus de coesão, com atuação focalizada em temas e áreas específicos de um determinado *policy domain* (CAPELLA; BRASIL, 2015). Jochim e May (2010) apresentam crítica à teoria de coalizões de defesa, com base na argumentação de que a construção teórica de subsistema desconsideraria as relações entre distintas temas e áreas do governo. Para além, a formulação proposta não

A subsystem consists of those actors from a variety of public and private organizations who are actively concerned with a policy problem or issue, such as air pollution control, and who regularly seek to influence public policy in that domain (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 119).

Os subsistemas, no entanto, não se encontram isolados. Ao contrário, são constantemente influenciados por fatores macroestruturais, entendidos pelos autores como parâmetros relativamente estáveis do sistema político (*relatively stable parameters*). Estes são representados pelos atributos básicos de determinado problema, pela distribuição de recursos disponíveis, pelos valores socioculturais básicos e, por fim, a partir de regras normativas, sobretudo de natureza constitucional. Os eventos externos (*external events*) representam um segundo conjunto de variáveis, e se relacionam, por exemplo, a mudanças socioeconômicas, alterações na coalizão de governo e às modificações na opinião pública (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al, 2014).

Entre as dimensões macropolíticas - parâmetros relativamente estáveis/eventos externos - e o subsistema de políticas públicas, há um nível intermediário, composto por dois grupos de variáveis externas: a chamada estrutura de oportunidades das coalizões em longo prazo (*long-term coalition opportunity structures*)⁹ e as limitações de curto prazo e recursos dos atores no subsistema (*short-term constraints and resources of subsystem actors*).

O primeiro item do conjunto de variáveis intermediárias relacionadas à estrutura de oportunidade se relaciona ao grau de consenso necessário para mudanças nas políticas públicas (*degree of consensus needed for major policy change*), que se alterna em virtude das estruturas do sistema político dos países. Em democracias com múltiplos pontos de veto (*veto points*), nas quais maiorias legislativas são necessárias para aprovação de mudanças normativas, o grau de consenso deve ser maior, ao passo que no outro extremo, em regimes autoritários, minorias têm facilidade em implementar modificações ao quadro político. A necessidade de alto grau de consenso para mudanças tende a incentivar comportamentos cooperativos entre os atores que integram o subsistema de políticas públicas, sobretudo em relação ao compromisso e ao compartilhamento de informações sobre o problema.

contribui para a compreensão dos problemas complexos que caracterizam a sociedade. No entanto, versões atuais do framework parecem dar indícios de superação deste ponto específico, indicando que as relações entre temas podem ultrapassar os limites do subsistema (JENKINS-SMITH, et al 2014).

⁹ Cabe ressaltar que os escritos de Jenkins-Smith et al (2014) incluem um terceiro item ao conjunto de estruturas de oportunidades das coalizões, chamado de “clivagens sociais sobrepostas” (*overlapping societal cleavages*). No entanto, os autores não exploram conceitualmente essa nova categoria, de modo que os subsídios analíticos apresentados não foram considerados suficientes para descrevê-la no presente capítulo ou incluí-la como um parâmetro analítico para a presente pesquisa.

In general, the higher the degree of consensus required, the more incentive coalitions have to be inclusive (rather than exclusive), to seek compromise and share information with opponents, and generally to minimize devil shift (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 200).

O segundo item, abertura do sistema político (*openess of the political system*) representa uma função que engloba dois aspectos: i) o número de espaços de decisão que qualquer ator deve percorrer para a implementação de mudanças e ii) a acessibilidade de cada um desses espaços. Considerando o caso brasileiro, é possível caracterizá-lo como um sistema político relativamente aberto, uma vez que muitos são os espaços de decisão existentes e necessários à aprovação de mudanças (poderes legislativo, executivo e judiciário), combinados às estruturas que permitem a participação de atores do subsistema no processo de construção das políticas públicas (conferências nacionais, fóruns, conselhos, entre outros)¹⁰.

For example, countries such as the U.S. with separation of power and very powerful state/regional governments create numerous decisionmaking venues. Combined with strong traditions of accessible bureaucracies, legislatures, and courts, they create a very open system with many different actors involved in the policy process. Such complex systems lend themselves very well to the ACF as an analytical framework (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 200).

O MDC adota como premissa analítica a conformação dos atores internamente ao subsistema de políticas públicas. Considerando a multiplicidade de indivíduos e grupos presentes, e dada a existência de intencionalidade e agência humanas, o *framework* propõe a agregação dos grupos em coalizões (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al, 2014).

As coalizões são formadas por indivíduos e grupos que compartilham uma determinada estrutura de crenças, ou seja, sentidos, ideias e interpretações sobre as causas, bem como sobre possíveis intervenções sobre determinado problema. Esses atores buscam aliados no subsistema de políticas públicas – especialistas, legisladores, mídia, membros do executivo – e se articulam de forma estruturada e coordenada com vistas a traduzir o conjunto de ideias e valores defendidos em forma de políticas públicas, antes que os seus concorrentes – grupos com interpretações distintas sobre determinada questão – possam fazê-lo (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al, 2014).

Paralleling a growing policy network literature and a growing recognition of the importance of interpersonal relations to explain human behavior (Howlett 2002; Granoveter 1985; Provan and Milward 1995; Schneider et al. 2003; Thatcher 1998), the ACF predicts that stakeholder beliefs and behavior are embedded within informal networks and that policymaking is structured, in part, by the networks among

10 Essa análise dá conta somente da existência de espaços de participação, não fazendo referência à eficácia e/ou efetividade desses para a participação social e para a conformação de políticas públicas.

important policy participants. The ACF assumes that policy participants strive to translate components of their belief systems into actual policy before their opponents can do the same. In order to have any prospect of success, they must seek allies, share resources, and develop complementary strategies. In addition, the devil shift exacerbates fear of losing to opponents, motivating actors to align and cooperate with allies. The ACF argues that policy participants will seek allies with people who holdsimilar policy core beliefs among legislators, agency officials, interest group leaders, judges, researchers, and intellectuals from multiple levels of government. If they also engage in a nontrivial degree of coordination, they form an advocacy coalition. Coordination involves some degree of working together to achieve similar policy objectives. The ACF argues that advocacy coalitions provide the most useful tool for aggregating the behavior of the hundreds of organizations and individuals involved in a policy subsystem over periods of a decade or more. In any given policy subsystem, there will generally be two to five advocacy coalitions (SABATIER; WEIBLE, 2007, p.196).

Cabe ressaltar que, embora o modelo analítico reconheça a importância de determinados recursos internos às coalizões, oriundos das posições relativas de seus participantes, as coalizões podem ser formadas por uma multiplicidade de atores, oriundos de distintos grupos, e não somente daqueles que possuem autoridade legislativa ou reguladora. Assim, o modelo propõe que os limites usuais entre Estado, sociedade civil e mercado sejam relativizados face à existência de um conjunto de crenças partilhado entre os atores, sendo esse o norteador das articulações observadas no subsistema, bem como um orientador da agência dos indivíduos e grupos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; JENKINS-SMITH et al, 2014).

Considerando a premissa de que as coalizões dispõem de um i) sistema de crenças e de ii) recursos para influenciar a ação pública, a segunda variável externa intermediária do modelo busca analisar a estrutura de recursos desses atores. Os recursos utilizados pelas coalizões, por sua vez, podem estar relacionados à autoridade legal e formal para formulação de políticas públicas (*formal legal authority to make policy decisions*), opinião pública (*public opinion*), informação (*information*), mobilização de atores (*mobilizable troops*), recursos financeiros (*financial resources*) e liderança hábil (*skillful leadership*) (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al, 2014).

In the traditional view, interest group leaders and legislators are politically active in seeking to influence public policy, whereas agency officials, researchers and journalists tend to be perceived as more passive and/or policy indifferent. The ACF, in contrast, encourages us to think of agency officials, researchers and journalists as potential members of advocacy coalitions – as having beliefs very similar to those of interest groups leaders and their legislative allies, and as engaging in some nontrivial degree of coordinated activity in pursuit of their common policy objectives (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 127).

A figura 1 apresenta o resumo gráfico da macroestrutura do MCD, considerando os três níveis que o caracterizam: i) parâmetros relativamente estáveis/eventos externos ao subsistema, ii)

estruturas de oportunidades das coalizões em longo prazo e limitações de curto prazo e recursos dos atores no subsistema, por fim, iii) subsistema de políticas públicas.

Figura 1 - Resumo Gráfico: Estrutura do Modelo de Coalizões de Defesa

Elaboração própria, adaptado de Jenkins-Smith et al, 2014.

1.1.2. Dinâmicas internas ao subsistema

No nível do subsistema, tendo por base o sistema de crenças (*belief system*), os atores que integram uma coalizão interpretam a realidade e tendem a traduzí-la conforme suas interpretações. Assim, as ideias não se constituem como construções abstratas. Ao contrário, o rebatimento dessas dimensões resulta em mudanças tangíveis, conceituais e instrumentais de toda uma política pública.

O chamado sistema de crenças se relaciona a um conjunto de prioridades valorativas, e denota a existência de construções causais sobre determinado problema e sobre as potenciais formas de intervenção, estando estruturado em três níveis cognitivos e interdependentes (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al, 2014).

- deep core level*, relativo aos valores mais intrínsecos da sociedade (axiomas ontológicos e normativos), como liberdade, poder e igualdade;

- ii) *policy core beliefs*, posicionamentos sobre a política pública, relacionados às estratégias e entendimentos necessários à tradução dos valores do *deep core* no âmbito do subsistema, estando ligado às concepções sobre a atuação do Estado, sociedade civil e mercado e
- iii) *secondary beliefs*, que definem aspectos específicos e instrumentais de determinada política pública e necessários à implementação do *policy core*.

Como possíveis exemplos do *deep core level* estão valores como liberdade, segurança, poder e conhecimento, não estando limitados a determinado subsistema, sendo característicos de toda a estrutura política, de modo que mudanças nesse nível são altamente difíceis de ocorrer, dependendo de modificações de maior escopo no macrosistema político (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Os *policy core beliefs* podem ser representados por percepções sobre a seriedade e causas de determinado problema, bem como sobre a distribuição de autoridade entre Estado (e seus diferentes níveis) e o mercado, a priorização frente às distintas possibilidades de instrumentalização das políticas públicas e sobre a participação de atores (público, especialistas e políticos) (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Por fim, os *secondary beliefs* se traduzem em decisões instrumentais e informações necessárias à implementação do *policy core*, estando representados, por exemplo, a partir de normativas, decisões sobre a alocação orçamentária e informações sobre o desempenho de determinadas ações e programas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Os autores reconhecem limitações concernentes ao sistema de crenças proposto pelo MCD, sobretudo em relação à necessária clareza conceitual acerca da distinção entre os *policy core beliefs* e *secondary beliefs* (JENKINS-SMITH et al, 2014). Por ser considerada uma estrutura analítica com potencial contribuição aos propósitos do trabalho, a definição do sistema de crenças será adotada em complementariedade a dois outros elementos que partilham de definições e significados semelhantes ao modelo, quais sejam, a literatura sobre projetos políticos e de instrumentos de políticas públicas¹¹.

11 Para além de trazer maior clareza conceitual à estrutura analítica do sistema de crenças, propõe-se, com a adoção dos conceitos de projetos políticos e instrumentos de políticas públicas o diálogo com a produção brasileira acerca da interação entre atores e ideias para a produção da ação pública no âmbito do subsistema da educação.

A noção de projetos políticos adotada pelo presente estudo tendo como base os escritos de Dagnino (2002), Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

Na década de 1990, observa-se no Brasil, e em grande parte da América Latina, movimentos em prol da democracia representativa e participativa, combativa aos regimes autoritários que tomaram o poder nos países da região. Tendo em vista o ideal e o contexto democratizante do período, a luta democrática assumia uma dimensão metaexistencial: a democracia existiria como um fim em si mesma.

[...] reduzia o processo político a uma luta entre forças democráticas e autoritárias na qual a democracia representativa era um fim em si mesmo, e se perdia de vista que o processo democrático é interminável, não linear, complexo, cheio de tensões e interrupções, e que contém em si mesmo projetos, aspirações e experiências que não se esgotam nem estão contidos na representação eleitoral (DAGNINO, 2002, p. 18).

Na visão dos autores, a orientação do movimento democratizante produziu dois fenômenos complementares: mesmo com o retorno e o aprofundamento das estruturas democráticas, permaneceu tanto a dicotomia entre sociedade civil e Estado, sendo a primeira, frequentemente descrita como o pólo virtuoso da nova organização política, quanto se estruturou, nas análises e na atuação pública, a percepção sobre uma relativa homogeneidade da atuação de grupos e indivíduos que integram cada dos lados dessa relação, o que resultaria em uma aproximação simplista sobre o real processo de construção democrática, e que possui, dentre os seus potenciais riscos, o não reconhecimento dos distintos valores e crenças presentes na chamada sociedade civil, quase sempre conflitantes e, por vezes, fortemente autoritários.

A aparente obviedade dessa hipótese se dilui quando reconhecemos que, em algumas interpretações, a distinção entre Estado e sociedade civil, baseada em determinações estruturais, não só é frequentemente tomada como um dado irredutível da realidade, mas também acaba se convertendo numa relação de oposição “natural”, numa premissa, num ponto de partida, que nos exime de entender os processos políticos que a constituem e a explicam. A conhecida e bem difundida visão da sociedade civil como ‘polo da virtude’ e do Estado como a ‘encarnação do mal’ faz parte desse reducionismo. Essa hipótese quer então ressaltar o caráter de construção histórica dessas relações, no sentido de que elas são objeto da política e, portanto, transformáveis pela ação política (DAGNINO, 2002, p.280-281).

Nas análises sobre a atuação do Estado, o pressuposto da homogeneidade é quase sempre inerente, de modo que os distintos atores e instituições que integram o aparato governamental são, originariamente, assumidos como sendo integrantes de uma estrutura única, que compartilha crenças e formas de atuação. Essa aproximação padece do mesmo simplismo analítico dedicado ao estudo das dinâmicas da sociedade civil, impossibilitando a compreensão das disputas internas ao Estado (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) identificam ao menos três razões explicativas da heterogeneidade do Estado: a chamada “arqueologia do Estado”, ou seja, a dinâmica de conformação das distintas instituições que o compõem que, por não ser completa, concomitante ou linear ao longo de determinado período, produz arranjos organizacionais distintos; a segunda razão está relacionada à estrutura estatal marcada, no Brasil, pelo federalismo; e, por fim, à “governabilidade dos governos”, relacionada aos arranjos entre atores dos poderes legislativo, executivo e judiciário, produzindo efeitos diretos nas interações entre Estado e sociedade civil.

Assim como existe um mito acerca do caráter unitário e virtuoso da sociedade civil, há também uma visão dominante sobre o Estado que o concebe como um ente administrativo homogêneo e indiferenciado. Essa visão não somente é equivocada empiricamente, como deixa de fora da análise as mediações entre a sociedade e o Estado. Portanto, em uma nova compreensão da disputa pela construção democrática, temos de levar em conta não somente a “democraticidade do Estado” (O’Donnell, 2004), mas também o fato de que, em regimes não totalitários, o Estado apresenta níveis significativos de heterogeneidade (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.34).

Partindo do pressuposto analítico relativo à heterogeneidade intrínseca à ação política, os autores propõem a adoção do conceito de projetos políticos como uma das variáveis explicativas da atuação, da relação e da construção democrática entre Estado e sociedade civil. Assim, no presente estudo, adota-se a noção de projetos políticos definida por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.38), que designa “os conjuntos de crenças, interesses e concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

A noção de projeto carrega consigo, portanto, a afirmação da política como um terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações de sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses. Escolhas que estabelecem relações conflitivas, tanto em relação a outras escolhas como com respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circundam e qualificam sua implementação. No primeiro caso, essas relações conflitivas se expressam como disputas entre distintos projetos; no segundo caso, elas se estabelecem entre as intencionalidades contidas nos projetos e as condições concretas de sua realização. Nesse sentido, o reconhecimento do papel do sujeito e da agência na política não deve ignorar os limites com que esses se defrontam, sob pena de ser confundido como equivalente à mera afirmação do voluntarismo (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 39).

A noção de projetos políticos guarda estreita relação com o modelo de coalizões de defesa, sobretudo, em três aspectos cruciais: a variável analítica também se estrutura a partir de uma dimensão marcadamente cognitiva que, por sua vez, está relacionada à intencionalidade da agência humana, por meio da qual os indivíduos tendem a expressar interpretações e crenças normativas sobre a conformação das políticas públicas; as fronteiras entre Estado e sociedade

civil passam a ser, do ponto de vista analítico, mais fluídas, e as clivagens entre eles, sobretudo as de cunho institucional, passam a ser menos centrais, do ponto de vista analítico, do que o compartilhamento de projetos, que pode ocorrer entre atores governamentais e não-governamentais; por fim, o pressuposto da heterogeneidade também é central para as análises empreendidas; com base neste, é possível avançar nas conclusões simplistas e dicotômicas sobre Estado *versus* sociedade civil, buscando, assim, compreender padrões de atuação, crenças e propostas de grupos e indivíduos que atuam no subsistema da política educacional¹². De maneira específica, a noção de projetos políticos guarda estreitas relações com o *policy core beliefs*, variável analítica integrante do MCD.

A ideia do compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante pode ser estendida para nos permitir talvez entender melhor um elemento recorrente mencionado em vários estudos: a existência de indivíduos em posições-chave no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com os projetos participatórios. Esse compromisso é avaliado pelos setores da sociedade civil como um elemento decisivo na implementação bem-sucedida de várias experiências. O inverso é igualmente recorrente: pessoas cuja disposição individual é hostil e negativa em relação à participação e que, dadas as posições que ocupam, acabam contribuindo decisivamente para a inviabilização do funcionamento efetivo dos espaços públicos (DAGNINO, 2002, p.287).

A noção de instrumentos de políticas públicas representa a segunda variável analítica adotada para a presente pesquisa, sendo esta uma *proxxy* da ideia de *secondary beliefs*. O conceito adotado tem como base a produção de Lascoumes e Le Galès (2007; 2012).

O conceito de instrumento tem sido tema no âmbito da sociologia política, seja nos estudos sobre a burocracia, elaborados por Marx Weber, nas ciências cameraais, tendo como seu principal expoente Michel Foucault, bem como na sociologia do trabalho e ciências de gestão, nos quais os estudos sobre os instrumentos assumem uma perspectiva de governabilidade e exercício do poder (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Comumente assumidos como sendo fruto de uma racionalidade estrita e técnica, os escritos de Lascoumes e Le Galès (2007; 2012), ao contrário, propõem a adoção de uma nova perspectiva para a noção de instrumentos: estes revelariam singularidades históricas, além de trazerem representações específicas e particulares de problemas e desafios concernentes à ação pública, sendo frutos de uma perspectiva interpretativa e cognitiva dos atores responsáveis por sua formulação.

12 Considerando os objetivos da presente pesquisa, não será abordada toda a produção de Dagnino (2002), Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), sobretudo acerca do fenômeno da confluência perversa, bem como sobre a existência de três projetos políticos concorrenciais na América Latina – autoritário, liberal e democrático-participativo –, sendo parte da estratégia análise a adoção estrita dos conceitos de heterogeneidade do Estado e sociedade civil, projetos políticos e compartilhamento de projetos.

A questão de escolha dos instrumentos para a ação pública e também a de seu modo de operação é, em geral, apresentado de maneira funcionalista, como se adviessem de simples escolas técnicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 20).

A segunda constatação trazida pelos autores ressalta que os instrumentos de políticas públicas, a despeito de estarem calcados em noções técnicas para a sua construção, não são neutros. Antes, produzem efeitos específicos e independentes dos objetivos originalmente elaborados (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Nesse sentido, adota-se a seguinte definição de instrumentos de políticas públicas:

A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 4).

Cabe destacar que não constitui como objetivo da pesquisa a investigação acerca da *instrumentação* da ação pública, problematização trazida por Lascoumes e Le Galès (2007; 2012) e que denota os problemas e efeitos inerentes à adoção de determinado tipo de instrumento, comparativamente aos outros disponíveis.

Trata-se não somente de compreender as razões que levam a se reter certo instrumento muito mais que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essa escolha (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 20).

De maneira semelhante, não se objetiva a investigação da dimensão de coordenação e governança dos atores da sociedade civil e governo a partir dos instrumentos, debate que se insere no contexto de reorganização do Estado moderno, e que se relaciona, sobretudo, às dimensões de participação e informatização dos indivíduos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; 2007).

A presente pesquisa ocupa-se da investigação acerca da dimensão cognitiva que permeia as escolhas realizadas pelos atores, bem como do debate acerca da mudança nas políticas públicas, tendo como foco analítico a conformação de seus instrumentos. A partir destes, é possível compreender e considerar as combinações e consensos possíveis, dissensos existentes, além da investigação acerca de uma aparente incompatibilidade entre os objetivos iniciais e formas de sua consolidação. Sobre esse ponto, interessa, de forma específica, a análise dos instrumentos de políticas públicas como caminhos alternativos de construção pública que, em suma,

permitem estruturar um espaço de negociação célere, sem que sejam debatidas, necessariamente, questões “mais problemáticas” (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012, p. 30).

Dada a centralidade do debate acerca do CAQi/CAQ e da vinculação de impostos com projeção de atingimento de meta percentual do PIB, considerados como instrumentos de políticas públicas no âmbito do financiamento da educação, a adoção do conceito teórico poderá orientar análises acerca da lógica de construção dos instrumentos, bem como dos eventuais consensos e disputas existentes em torno do tema.

Os autores do MCD elaboram um modelo lógico para explicar a coesão e comprometimento dos atores que integram as coalizões: os *policy core* são atributos de difícil alteração, e levam aos indivíduos a formarem coalizões com seus pares. Essas, por sua vez, são altamente coesas em virtude dos incentivos à participação e engajamento dados aos seus participantes. Assim, os *policy core beliefs* atuam como uma “cola” (*stickiest glue*) essencial para a tomada de decisões consensuadas dentro de cada coalizão (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al, 2014).

Considerando a relevância dos *policy core beliefs* para a atuação das coalizões, especialmente por serem responsáveis pela articulação e coesão dos atores, o presente estudo busca mapear e analisar o conjunto de ideias que integra esse constructo analítico, por considerar que os projetos defendidos nesse âmbito podem indicar interpretações sobre a temática de financiamento, pautadas pelos grupos que integram o subsistema da política pública de educação.

Cabe ressaltar que, embora o escopo do trabalho compreenda a análise do processo de construção da meta 20 do II PNE, considerando o nível do governo federal, deve-se considerar possíveis influências advindas dos demais níveis federativos, dado que disposições aprovadas pelo legislativo e executivo federais possuem impacto direto no âmbito de estados e municípios, de modo que os últimos, estados e municípios, tendem a assumir uma postura reativa às modificações que lhes afetam de maneira direta. Em outras palavras, há uma tendência para que os níveis de governo operem de forma relativamente interdependente (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

1.1.3. Os caminhos para mudança a partir do Modelo de Coalizões de Defesa

Dentre seus objetivos, O MCD busca compreender os fatores que possibilitam a estabilidade, bem como os processos de mudança das políticas públicas, considerando um horizonte temporal de longo prazo, dado que as premissas denotam estruturas pautadas por relativa estabilidade sociopolítica como, por exemplo, pela existência dos *policy core beliefs*.

Com base no modelo, as oportunidades de mudança acontecem em virtude de quatro fenômenos, quais sejam, pelo i) aprendizado orientado às políticas públicas (*policy-oriented learning*), em virtude de ii) choques externos (*external perturbations or shocks*), por iii) eventos internos (*internal events*) e, por fim, em razão iv) acordos negociados (*negotiated agreements*) (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al, 2014).

Cabe destacar, ainda, que os autores diferenciam mudanças maiores e menores, em razão do potencial que estas têm em alterar a estrutura dos *policy core beliefs* (*major policy change*) e dos *secondary beliefs* (*minor policy change*). Ademais, as mudanças ocorreriam pela tomada de poder de uma coalizão minoritária, em relação à coalizão majoritária no poder (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Os atores que integram determinada coalizão têm a contínua necessidade de buscar novas informações e evidências que justifiquem e sustentem as propostas elaboradas a partir de seus sistemas de crenças. Assim, a primeira possibilidade de mudança no subsistema de políticas públicas é oriunda do aprendizado (*policy oriented learning*), realizado por meio de informações técnicas, que instrumentalizam as diferentes propostas em competição, e possuem potencial para alterar a percepção dos tomadores de decisão.

[...] the term policy oriented learning refers to relatively enduring alternations of thought or behavioral intentions that result from experience and/or new information and that are concerned with the attainment or revision of policy objectives (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 123).

O aprendizado orientado às políticas públicas envolve um crescente conhecimento do problema, num processo marcado pelo constante feedback e por mudanças de percepções sobre as múltiplas alternativas possíveis ao enfrentamento de determinada situação percebida como negativa. Ademais, o aprendizado ocorre no nível instrumental, atuando diretamente nos chamados *secondary beliefs*. Dado que as coalizões se estruturam a partir dos *deep core beliefs* e, principalmente, dos *policy core beliefs*, estas tendem a apresentar resistência contra

informações que indiquem limites em suas estruturas cognitivas (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Deep core beliefs and policy core beliefs - being more normative - are very resistant to change in response to new information. On the other hand, secondary beliefs are hypothesized to be more susceptible to policy-oriented learning, because the relatively narrow scope requires less evidence and belief change among fewer individuals (SABATIER; WEIBLE, 2007, p.198).

Os choques externos (*external perturbations or shocks*), por sua vez, são caracterizados por mudanças fora do subsistema, relacionadas à opinião pública, alterações nas condições socioeconômicas, além de *inputs* de outros subsistemas, como desastres ou mudanças normativas (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al, 2014).

Os choques externos possibilitam mudanças nas agendas e podem alterar o foco da opinião pública em relação a determinados temas. No entanto, a principal potência desses fenômenos está relacionada tanto à redistribuição de recursos entre as coalizões, bem como à abertura de janelas de oportunidade (*venues*), que, por sua vez, possibilitam que uma coalizão que não esteja no poder (*minority coalition*) possa assumi-lo, explorando os efeitos do choque externo, e buscando construir narrativas que atraiam a opinião pública, bem como estimulem o engajamento de novos atores (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al, 2014).

O terceiro caminho para a mudança compreende a existência de choques internos ao subsistema de políticas públicas (*internal shocks*). Os eventos internos ao subsistema estão relacionados, por exemplo, a crises políticas, escândalos e falhas, e tendem a influenciar a estrutura de crenças das coalizões, assim como direcionar a atenção para determinadas políticas públicas governamentais (JENKINS-SMITH et al, 2014).

Na ocorrência de choques internos, as coalizões buscam enquadrar o caso ocorrido e, assim como observado no caso de choques externos, tendem a construir uma narrativa que contribua para o questionamento do *status quo*, possibilitando, assim, as condições necessárias para a alternância de poder em relação à coalizão dominante (JENKINS-SMITH et al, 2014).

Internal events can be expected to confirm the policy core beliefs of minority coalitions, increase doubts about the core beliefs of the dominant coalition, and bring into question the effectiveness of their policies. Whether or not internal shocks result in major policy change depends on the same mechanisms that mediate the effect from external shocks (JENKINS-SMITH et al, 2014, s/n).

A adoção da tipologia de choques internos e externos está relacionada à literatura de “*focusing events*”¹³, e denota o pressuposto de que determinados tipos de acontecimentos tendem a atrair a atenção pública para dimensões específicas das políticas públicas em curso, como vulnerabilidades e falhas, além de incentivar a análise de novas informações ao subsistema de políticas públicas, possibilitando o processo de aprendizado orientado às políticas, descrito anteriormente. Considerando especificamente os choques internos, os autores indicam que estes tendem a produzir dois principais resultados: a confirmação dos *policy core beliefs* das coalizões minoritárias, e a instabilidade e insegurança sobre a estrutura de crenças da coalizão dominante, com potencial impacto na convicção acerca da efetividade das políticas implementadas (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Our arguments for the importance of both internal and external shocks partly follow the rationales in the “focusing events” literature (Kingdon 1995; Birkland 1997, 1998, 2004). For example, following Birkland’s (2004) arguments, focusing events attract public attention; highlight policy vulnerabilities, failures, or neglect; and bring new information into the policy process. This has the potential to tip the balance of power among policy participants, providing the potential for major policy change (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 204).

Por fim, o quarto caminho para mudança apresentado pelo MCD, tem como base a dimensão sobre o aprendizado orientado às políticas públicas, bem como a literatura sobre resolução alternativa de disputa (*alternative dispute resolution*), indicando a existência de situações em que duas ou mais coalizões, após longos períodos de embate, alcançam um consenso que possibilita mudanças no status quo, sendo esses momentos denominados como acordos consensuados (*negotiated agreement*) (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Clearly, there are situations—such as Lake Tahoe in the 1980s (Sabatier and Pelkey 1990) in which coalitions that have been fighting for decades come to a negotiated agreement representing a substantial change from the status quo. If the ACF is to be relevant to the study of collaborative institutions and corporatist regimes, it must be modified to identify the conditions under which—in the absence of a major external or internal perturbation—agreements involving policy core changes are crafted among previously warring coalitions (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 205).

O quadro 2 apresenta a síntese dos caminhos de mudança política apresentados pelo modelo de coalizões de defesa.

¹³ Cabe destacar, no entanto, que o MCD, ao contrário da literatura de *focusing events*, busca identificar e separar os choques internos e externos, com base em duas justificativas principais: a primeira, relaciona-se à premissa do modelo, qual seja, a ideia de que os processos de mudança são melhor compreendidos se analisadas as dinâmicas internas ao subsistema, e a segunda, considera que essa separação contribui para a análise do tipo de choque e seu potencial para alterações no sistema de crenças e seus três níveis (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Caminho para Mudança	Definição	Consolidação da Mudança	Impacto no Sistema de Crenças
Aprendizado orientado às políticas públicas (<i>Policy Oriented Learning</i>)	Processo contínuo de <i>feedback</i> e incorporação de informações técnicas sobre o tema, que tem como resultado modificações na percepção dos atores acerca da conformação de determinado problema e de suas alternativas de enfrentamento	Construção de narrativas sobre o problema e formas de enfrentamento que visem conquistar novos apoios às coalizões	Potencial impacto para modificação da estrutura no nível dos <i>secondary beliefs</i> das coalizões, dada a sua estreita relação com o nível instrumental das políticas públicas, e menor potencial de modificação dos <i>policy core beliefs</i>
Choques Externos (<i>External Shocks</i>)	Mudanças externas ao subsistema de políticas públicas, relacionadas à opinião pública, alterações nas condições socioeconômicas, além de <i>inputs</i> de outros subsistemas, como desastres ou alterações normativas	Redistribuição dos recursos políticos dentro do subsistema de políticas públicas (apoio de atores envolvidos no processo de decisão, opinião pública, entre outros)	Potencial impacto para modificação da estrutura de crenças das coalizões
Choques Internos (<i>Internal Shocks</i>)	Mudanças internas ao subsistema de políticas públicas, relacionadas a crises políticas, escândalos e falhas	Redistribuição dos recursos políticos dentro do subsistema de políticas públicas (apoio de atores envolvidos no processo de decisão, opinião pública, entre outros)	Potencial impacto para modificação da estrutura de crenças das coalizões dominantes, além de reforço dos <i>policy core beliefs</i> das coalizões minoritárias do subsistema
Acordos Consensuados (<i>Negotiated Agreement</i>)	Acordos estabelecidos entre as coalizões do subsistema de políticas públicas, partindo da visão consensuada de que o <i>status quo</i> é inadmissível	Construção de consensos e compromissos, entre as coalizões do subsistema de políticas públicas, que possibilitem mudanças no <i>status quo</i>	Em princípio, não há alteração da estrutura de crenças das coalizões envolvidas, o que não diminui a centralidade da escuta e respeito às posições dos atores envolvidos

Quadro 2. Caminhos para Mudança no Modelo de Coalizões de Defesa

Elaboração própria, com base em SABATIER; WEIBLE, 2007 e JENKINS-SMITH et al, 2014

1.1.4. O papel dos indivíduos no MCD: *brokers* e empreendedores de políticas públicas

Embora a atuação coletiva, seja um dos pressupostos do MCD, os autores destacam a importância da atuação de indivíduos. Desse modo, o modelo concebe a existência do *broker*¹⁴, responsável pela mitigação do nível de conflito e das externalidades decorrentes deste, sobretudo no processo de mediação e convencimento dos atores de coalizões concorrentes (JENKINS-SMITH et al, 2014).

¹⁴ Constitui tarefa difícil a tradução do termo *broker* para língua portuguesa. Alguns termos, no entanto, podem dar indícios sobre suas funções no modelo teórico utilizado, são eles, mediador ou operador.

Ainda que a categoria analítica integre o modelo, os autores reconhecem limitações acerca de sua delimitação conceitual, sendo o aperfeiçoamento desta, inclusive, uma das indicações de avanços necessários à estruturação do modelo (JENKINS-SMITH et al, 2014).

A categoria analítica do *broker* se assemelha à figura do empreendedor de políticas públicas, oriunda do modelo de múltiplos fluxos (*multiple stream model*), de autoria de John Kingdon¹⁵ (CAPELLA, 2005; KINGDON, 2006).

O modelo de múltiplos fluxos, elaborado por John Kingdon, tem como objetivo principal a investigação acerca dos determinantes que possibilitam a inserção de problemas nas agendas governamentais. O autor, portanto, concentra os esforços analíticos nos estágios pré-decisórios, a saber, a definição da agenda (*agenda setting*) e a formulação de políticas públicas (*policy formulation*) (CAPELLA, 2005). Com base no modelo, o governo caracteriza-se como uma anarquia organizada, e a entrada de um problema na agenda governamental acontece pelo alinhamento de três fluxos decisórios (*streams*): o fluxo dos problemas (*problems*), o fluxo das soluções ou alternativas (*policies*) e o fluxo da política (*politics*) (CAPELLA, 2005; KINGDON, 2006). O alinhamento dos três fluxos - com destaque para o fluxo da política e dos problemas - se dá por meio da abertura de uma janela de oportunidade (*policy window*), que permite ao empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneur*) realizar pressão para mudanças na agenda governamental (CAPELLA, 2005; FARIA, 2003).

Os empreendedores de políticas públicas – por diversas razões, que vão desde ganhos políticos até recompensas pessoais – seriam indivíduos que engajam na defesa de uma ideia nas comunidades de políticas públicas (*policy communities*). Nesses espaços, altamente resistentes às mudanças, o empreendedor realizaria a difusão das ideias (*soften up*), essencial para o preparo dos atores no momento de alinhamento dos fluxos da política, dos problemas e das alternativas, em virtude da abertura de uma janela de oportunidade. Como nem toda situação negativa e socialmente percebida torna-se um problema a ser incluído na agenda governamental, o papel do empreendedor de políticas públicas torna-se central na definição de uma questão (KINGDON, 2006; CAPELLA, 2010; ZAHARIADIS, 2014).

A inserção da figura do *broker* e do empreendedor de políticas públicas para a análise do processo de elaboração e aprovação da meta de investimento do II PNE parece central por diversos motivos. Em primeiro lugar, ao adotar-se uma abordagem analítica baseada em uma

¹⁵ Nesse ponto, é importante ressaltar que o chamado *entrepreneurship model* constitui categoria analítica presente em outros modelos teóricos da ciência política, ainda que com diferenças conceituais importantes entre cada um deles, como bem aponta Mintrom e Vergari (1996).

perspectiva cognitiva e relacional, sobretudo a partir do modelo de coalizões de defesa, parece lógico conceber que os atores podem – e ocupam – diversas posições ao longo do processo. Assim, assume-se que os atores possam agir como empreendedores de uma ideia e que também possam advogar por sua aceitação pelas demais coalizões¹⁶.

Ademais, como define Capella (2010), a inclusão da figura do empreendedor de políticas públicas pode auxiliar na compreensão sobre como se forma a coesão, entre os membros de uma coalizão, em torno de uma ideia específica, bem como sobre o sistema de crenças das coalizões e os dilemas da ação coletiva.

Desse modo, o papel do empreendedor de políticas públicas é central para a definição de um problema, a apresentação de soluções viáveis e socialmente aceitas, bem como para a disseminação de ideias a outros indivíduos e grupos, num processo que visa alcançar consenso e, sobretudo, apoio para aceitação das proposições (CAPELLA, 2010)¹⁷.

Mintrom e Vergari (1996) adotam semelhante modelo teórico para a análise de mudanças nas estruturas de financiamento da educação pública em Michigan (EUA). Os autores defendem a utilização do modelo de coalizões de defesa para a compreensão das estruturas e contextos políticos e sociais nos quais as mudanças ocorrem. No entanto, ressaltam como importante limite teórico a ausência de categorias analíticas no modelo que possibilitem maior entendimento acerca das dinâmicas internas das coalizões, fatores que possibilitem a sua criação e manutenção, bem como estratégias para mitigação dos problemas relacionados à coordenação da ação coletiva.

The ACF provides a useful guide to thinking about the broader context in which policy changes occur. It directs out attention to thinking about the ways that belief structures arise and adjust over time to bring stability to a policy subsystem. Although the framework identifies exogenous shocks as the potential sources of major policy change, and policy learning as a potential source of more minor change, it does not direct our attention to exploring the processes that determine when policy change actually will take place. [...] Another weakness of the AC is that it does not help us explain changes in the composition of advocacy coalition and how collective action problems are managed by coalition members [...] (Mintrom; Vergari, 1996, p.422).

[...] they serve to resolve collective action problems by assembling and coordinating networks of individuals organizations that have the talents and resources necessary to undertake change. Far from being atomized instrumental individuals, successful entrepreneurs are embedded in social networks (Granovetter, 1985, apud Mintron; Vergari, 1996, p.422).

¹⁶ Em suma, não adotamos como pressuposto a ideia de que os atores ocupam posições estanques nos processos de formulação de políticas públicas, ora somente exercendo *advocacy*, e outrora zelando pelo equilíbrio do subsistema.

¹⁷ A autora ressalta, principalmente, o papel dos empreendedores na defesa de ideias sobre políticas públicas. Ele deve aproveitar a abertura de oportunidades políticas, as “janelas de oportunidades”, para tentar inserir na agenda o conjunto de alternativas defendido.

Desse modo, o *framework* adotado pelos atores compreende a categoria analítica do empreendedor de políticas públicas, ator presente no subsistema, que busca materializar suas ideias em ações públicas e, para tanto, exerce atividades relacionadas à divulgação, tradução para diversos atores e circulação de propostas em distintos grupos, sempre com vistas a alcançar plena aceitação em momentos políticos oportunos à mudança. Mintrom e Vergari (1996), ressaltam, ainda, a inserção dos empreendedores em redes sociais (*social networks*).

1.1.5. O Modelo de Coalizões de Defesa aplicado ao presente estudo

O presente estudo adota como marco analítico o modelo de coalizões de defesa.

Desse modo, parte-se da hipótese acerca da existência de um subsistema educacional no Brasil, em constante interação com uma macroestrutura política que tende a influenciá-lo. Ainda que se adote tal conformação, o núcleo de análise tem por foco as dinâmicas desenvolvidas no nível do subsistema, composto por atores – governamentais e não governamentais - organizados a partir de coalizões que, por sua vez, apresentam um sistema de crenças que baliza as interpretações, sentidos e propostas relativas ao financiamento educacional.

Considera-se como sendo de primordial importância a análise deste sistema de crenças. Para tanto, adota-se como marco complementar, a noção de projetos políticos e instrumentos de políticas públicas como unidades de análise dos posicionamentos, interesses e sentidos presentes no subsistema educacional.

Na próxima seção, será apresentada estrutura metodológica adotada pelo estudo.

CAPÍTULO II

2. Objetivos e metodologia do estudo

2.1. *Objetivos do estudo*

Objetivo geral

Analisar o contexto e os processos políticos que resultaram na aprovação da meta de investimento público do II Plano Nacional de Educação (II PNE) (Lei 13.005 de 25 de junho de 2014).

Objetivos específicos

1. Mapear: (i) as distintas coalizões envolvidas na tramitação do II Plano Nacional de Educação (II PNE), (ii) os discursos e tensões sobre a temática de financiamento da educação pública e (iii) as estratégias e recursos empregados para a influenciar a formulação do texto normativo.

2. Analisar o sistema de crenças do subsistema do financiamento educacional brasileiro, com foco nos projetos políticos (*policy core beliefs*) e instrumentos (*secondary beliefs*) em disputa ao longo da tramitação do II Plano Nacional de Educação.

2.2. *Metodologia do estudo*

A presente pesquisa se enquadra como um estudo qualitativo, orientado por objetivos de cunho analítico e explicativo. Sendo assim, não se propõe a construção de alternativas ou propostas normativas sobre o tema, mas, antes, a identificação de interpretações e sentidos atribuídos pelos diversos atores envolvidos no processo analisado (GEPHART, 2004).

Tal afirmação se justifica pela adoção de referencial teórico a partir do qual a perspectiva cognitiva torna-se central para a compreensão da atuação de grupos no âmbito das políticas públicas educacionais, especificamente considerando a temática do financiamento educacional (GEPHART, 2004).

Em outras palavras, adota-se a premissa de que os sentidos atribuídos pelos indivíduos ao “mundo real” acabam por moldar e definir o conteúdo, caráter e estratégia das ações empreendidas para o enfrentamento de problemas observados no contexto social.

Interpretative research thus describes how different meanings held by different persons or groups produce and sustain a sense of truth particularly in the face of competing definitions of reality. And it inductively constructs social science concepts using concepts of social actors as foundations for analytic induction (GEPHART, 2004, p. 457).

As pesquisas qualitativas, em geral, são caracterizadas como estudos multimétodos, uma vez que se baseiam em diversas estratégias investigativas, de modo a captar os elementos que compõem os fenômenos sociais (GEPHART, 2004).

A presente seção objetiva apresentar a estrutura metodológica que orientou a pesquisa, indicando as fontes e estratégias analíticas empregadas.

A proposta metodológica combina a utilização de múltiplas e complementares estratégias de pesquisa, sendo estas, a revisão bibliográfica, compreendendo a análise de dados secundários e documentos públicos, bem como a realização de entrevistas com atores envolvidos no processo de construção da meta 20 do II PNE, integrantes do subsistema da política educacional brasileira.

Por se tratar de um estudo específico sobre a temática de financiamento da educação, torna-se importante a devida compreensão acerca da atual estrutura da área. Assim, a **análise de documentos** esteve apoiada na construção de referencial histórico-normativo sobre o financiamento educacional brasileiro, sobretudo considerando as disposições da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e legislações correlatas.

A **análise de dados secundários** constituiu o esforço de caracterização do campo, de modo que os documentos públicos e as entrevistas com atores do subsistema educacional brasileiro representaram as fontes principais para a consecução dos objetivos da pesquisa, sobretudo por informarem acerca das ideias, discursos e interesses das coalizões ao longo do processo de construção da meta 20 do II PNE.

Desse modo, foram **consultados e analisados documentos públicos**¹⁸ produzidos ao longo da tramitação do Plano Nacional de Educação, com destaque para os seguintes:

- i) Relatório da Conferência Nacional de Educação do ano de 2010;
- ii) Legislação concernente ao financiamento da educação no âmbito do II Plano Nacional de Educação (projetos de Lei, pareceres, substitutivos, entre outros);
- iii) Publicações governamentais e da sociedade civil (cartas, posicionamentos, estudos, vídeos, reportagens, entre outros) e

¹⁸ Para fins do presente estudo, consideram-se documentos públicos toda produção publicizada, compreendendo distintas mídias, como, por exemplo, audiovisual ou impresso, não se restringindo somente a documentos de origem governamental.

iv) Notas taquigráficas das audiências públicas da Comissão Especial do PNE.

A análise de documentos públicos também contribuiu para a construção do histórico de tramitação do II PNE, a partir da identificação das principais etapas, marcos e atores envolvidos no processo, o que constituiu um dos objetivos da presente pesquisa.

No que tange às notas taquigráficas, foi selecionado o conjunto de cinco audiências públicas realizadas no âmbito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados¹⁹. Dado o recorte temático da pesquisa, qual seja, a análise do financiamento no âmbito do II PNE, o critério utilizado para a escolha das notas taquigráficas foi o temático, tendo sido analisado somente o conteúdo da tramitação legislativa que estivesse ligado à meta 20 do plano.

Ainda que tenham sido realizadas audiências públicas no Senado Federal, nas quais também foi abordada a temática do financiamento educacional no II PNE, optou-se pela análise das notas taquigráficas da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, uma vez que esta foi constituída especificamente para o debate e elaboração do plano, tendo sido também definidas audiências públicas específicas sobre o tema.

O quadro 3 apresenta a caracterização das notas taquigráficas das audiências públicas analisadas no âmbito do presente estudo²⁰.

¹⁹ De maneira complementar, foram analisadas as notas taquigráficas de três Audiências Públicas do Senado Federal, realizadas na CAE e CE, nos dias 29 de novembro de 2012, e nos dias 08 e 15 de outubro de 2013.

²⁰ Nas notas taquigráficas originais, o que chamamos de “tema” para designar o assunto abordado na Audiência Pública é denominado como “sumário”.

(continua)

Data	Tema	Depoente/Convidado
11/05/2011	Debate sobre o tema Qualidade da Educação	<p>Presidenta da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação/Undime</p> <p>Deputado Estadual e Secretário de Educação do Estado de Goiás, representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação/CONSED</p> <p>Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação/CNTE</p> <p>Representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação</p> <p>Conselheiro do Movimento Todos pela Educação</p>
25/05/2011	Debate sobre Financiamento da Educação	<p>Gerente de Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA</p> <p>Representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação/CONSED</p> <p>Professor associado da Universidade de São Paulo/USP</p> <p>Presidenta da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação/UNDIME</p> <p>Assessor e professor da Universidade Federal de Goiás</p> <p>Presidente executivo do movimento Todos Pela Educação</p> <p>Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação</p>
06/07/2011	Debate sobre o tema Gestão e Fontes de Recursos para o Financiamento da Educação	<p>Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados</p> <p>Economista e especialista em finanças públicas</p> <p>Ex-Presidente da Comissão de Educação da Câmara, ex-Secretário de Educação do Estado de Minas Gerais, fundador do Pitágoras e Presidente da Fundação Pitágoras e ex-Ministro de Estado</p> <p>Presidente do IPEA</p>
20/03/2012	Debate preliminar sobre a Meta 20, especificamente sobre Recursos e Investimentos Educacionais e Custo Aluno- Qualidade	<p>Representante da CSP CONLUTAS</p> <p>Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação</p> <p>Professor da Universidade Federal de Goiás</p> <p>Professor da Universidade de São Paulo</p> <p>Membro do Conselho do Movimento Todos pela Educação</p>
25/02/2014	Debate sobre o Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 8035-B, de 2010 Plano Nacional de Educação/PNE, aprovado na Câmara dos Deputados	<p>Secretário-Executivo do Ministério da Educação</p> <p>Presidente do Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior/PROIFES</p> <p>Presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares/FENEP</p> <p>Diretora-Executiva do Observatório do PNE - Todos pela Educação</p> <p>Vice-Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação/UNDIME</p> <p>Coordenadora-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino/CONTEE</p> <p>Representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação/CONSED</p> <p>Consultor Técnico da Associação das Universidades Particulares/ANUP</p> <p>Representante do Presidente da Associação Nacional dos Centros Universitários/ANACEU</p> <p>Vice-Presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior/ABMES</p> <p>Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação</p> <p>Vice-Presidente da Associação Nacional de Educação Católica do Brasil/ANEC</p>

Presidente da União Nacional dos Estudantes/UNE
 Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em
 Educação/CNTE
 Presidente da Associação Brasileira para o Desenvolvimento da
 Educação Superior/ABRAES
 Membro Associado Honorário do Conselho de Reitores das
 Universidades Brasileiras — CRUB
 Vice-Presidente da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de
 Ensino/ CONFENEN
 Vice-Presidenta da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa
 em Educação/ANPED
 Representante do Fórum Nacional de Educação/FNE
 Representante da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais,
 Travestis e Transexuais/ABGLT
 Coordenador-Geral da Federação de Sindicatos de Trabalhadores
 Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do
 Brasil/FASUBRA
 Representante do Movimento de Valorização e Articulação dos
 Trabalhadores em Educação do MEC/MOVATE

(conclusão)

Quadro 3. Notas taquigráficas das Audiências Públicas analisadas no estudo

Elaboração própria, com base nos registros da Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

As entrevistas realizadas para o presente estudo envolveram indivíduos de diferentes perfis e vinculações institucionais: representantes do Ministério da Educação (MEC) e do Conselho Nacional de Educação (CNE), membros do Legislativo Federal, organizações da sociedade civil dedicadas à temática educacional, além de representante do setor educacional privado e membros da comunidade epistêmica na área de financiamento da educação (especialistas).

O critério de seleção adotado para a seleção dos atores que comporiam a amostra teve como base a análise de documentos públicos produzidos ao longo da tramitação do II PNE, além do registro da participação desses atores no âmbito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Ademais, os(as) entrevistados(as), ao longo do processo, fizeram indicações de possíveis atores para participação na pesquisa indicações que, sempre que considerado oportuno e viável, foram incluídas ao grupo de atores com os quais poderiam ser realizadas entrevistas.

Considerando o referencial teórico, objetivos e perguntas de pesquisa, bem como os perfis e vinculações institucionais de cada ator, foi elaborado um roteiro semiestruturado de perguntas para orientar a condução das entrevistas, que duraram, em média, quarenta minutos.

O contato inicial com os atores foi realizado por meio eletrônico (*e-mail*), no qual foram esclarecidos os objetivos da pesquisa e a metodologia proposta, com detalhamento da estratégia utilizada, tendo sido indicados os critérios solicitados para a atividade, como, duração média e

a necessidade de assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para participação no estudo.

As entrevistas foram realizadas presencialmente ou por meio eletrônico, este último sendo via *Skype*, sempre que os atores se localizavam em outro estado ou não tivessem disponibilidade para o encontro presencial. Em todos os casos, as entrevistas foram gravadas, com prévia autorização dos(as) entrevistados(as), aos quais foi solicitada a assinatura de termo específico para este fim.

No quadro 4, são apresentados os atores entrevistados para a pesquisa. Cabe ressaltar a opção pela confidencialidade das pessoas participantes do estudo, estratégia adotada desde o início da etapa de entrevistas. No entanto, considerando a importância do lugar de fala dos participantes, optou-se por indicar a vinculação institucional de cada um, procedimento previamente acordado com os entrevistados. Para fins analíticos e de acompanhamento do conteúdo da dissertação, também é indicado um código para identificação de cada entrevista, que será utilizado nas citações diretas e indiretas presentes no texto.

(continua)

Ator		Instituição (Perfil Institucional)	Data de realização	Código de Identificação
Sociedade civil	1	Organização de médio porte e com atuação em todo o território nacional na área de educação básica, com enfoque nas ações de <i>advocacy</i> e produção de conhecimento	29/04/2016	SOC1
	2	Organização de médio porte e com atuação em todo o território nacional na área de educação básica, com enfoque nas ações de <i>advocacy</i> e produção de conhecimento	28/03/2016	SOC2
	3	Organização de médio porte e com atuação em todo o território nacional na área de educação básica	01/06/2016	SOC3
	4	Organização de médio porte e com atuação nacional na área de educação básica e cultura, com enfoque nas ações de produção de conhecimento para formulação e implementação de políticas públicas	27/06/2016	SOC4
	5	Organização de médio porte e de atuação nacional, com enfoque nas ações de <i>advocacy</i> e mobilização (online)	11/01/2017	SOC5

Sociedade Civil (Representação)	6	Organização de grande porte e com atuação nacional voltada à mobilização, integração e articulação de dirigentes de educação (<i>online</i>)	18/05/2016	SOC-REP
Setor Privado Educacional	1	Organização educacional privada de grande porte, com atuação nacional	17/08/2016	EDUCP
Conselho Nacional de Educação	1	Organização de grande porte e com atuação em todo o território nacional na área de educação básica	25/04/2016	CNE1
	2	Organização de grande porte e com atuação em todo o território nacional na área de educação básica	15/06/2016	CNE2
Ministério da Educação	1	Órgão responsável pela regulação, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de educação no país	05/07/2016	Assessoria/MEC
	2	Órgão responsável pela regulação, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de educação no país	28/09/2016	SEB/MEC
	3	Órgão responsável pela regulação, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de educação no país	29/06/2016	SERES/MEC
Câmara dos Deputados	1	Poder Legislativo Federal	22/07/2016	CONSULTCD
Acadêmico (Professores/pesquisadores)	1	Especialista em financiamento da educação (<i>online</i>)	10/06/2016	ACAD1
Acadêmico (Professores/pesquisadores)	2	Especialista em financiamento da educação	24/08/2016	ACAD2

(conclusão)

Quadro 4. Entrevistas realizadas para o estudo e códigos de identificação dos atores

Elaboração própria, com base nas entrevistas realizadas.

2.2.1. Estratégias de análise das informações coletadas

As entrevistas realizadas foram transcritas e, juntamente com as notas taquigráficas das Audiências Públicas da Comissão Especial do PNE na Câmara dos Deputados, foram analisadas tendo por base códigos de análise documental, partindo de estratégia que se assemelha à técnica de análise qualitativa denominada “análise por *templates*” (KING, 2004). Com base na

metodologia, foram elaborados códigos relacionados aos temas da pesquisa²¹. Os códigos, que podem partir originariamente de objetivos descritivos ou interpretativos, são, então, utilizados para a análise dos documentos, em um processo de busca selecionar trechos e atribuir-lhes determinado tema ou categoria²².

The essence of template analysis is that the researcher produces a list of codes (“template”) representing themes identified in their textual data. Some of these will usually be defined a priori, but they will be modified and added to as the researcher reads and interprets the texts (KING, 2004, p. 256).

Put simply, a code is a label attached to a section of the text to index it as relating to a theme or issue data which the researcher has identified as important to his or her interpretation (KING, 2004, p. 257).

Assim, partindo do objetivo específico da pesquisa, qual seja, “analisar o sistema de crenças do subsistema do financiamento educacional brasileiro, com foco nos projetos políticos (*policy core beliefs*) e instrumentos (*secondary beliefs*) em disputa ao longo da tramitação do II Plano Nacional de Educação”, foram elaborados dois grupos de códigos para análise documental, cada um destinado ao mapeamento dos dois níveis da estrutura de crenças do subsistema analisado.

Com base na estrutura metodológica e analítica, foi realizada a leitura das transcrições das entrevistas e das notas taquigráficas, buscando-se identificar formulações que se relacionassem ao código identificado e que pudessem informar sobre os projetos políticos em disputa e sobre posicionamentos relativos aos instrumentos de políticas públicas em discussão.

No quadro 5, são apresentados os códigos de análise documental formulados para o estudo. Desse modo, o primeiro código documental buscou mapear crenças relacionadas à projetos políticos sobre as atribuições dos níveis de governo na temática educacional e no financiamento da área. Apesar desta definição encontrar lastro nos dispositivos constitucionais, interessa saber qual a visão dos atores sobre o tema e se estes tendem a demandar distintas participações dos níveis federativos na questão. O segundo e o terceiro código documental buscam mapear visões sobre a participação de organizações da sociedade civil e do setor privado na área educacional e, de maneira específica, nos debates sobre o tema do financiamento. Neste ponto, cabe destacar que o termo organizações da sociedade civil faz referência aos atores não-

²¹ King (2004) indica que a formulação de códigos pode ser realizada a priori, mas também é modificada – por meio do acréscimo ou retirada de códigos – ao longo do processo de análise das informações.

²² Cabe ressaltar a estrutura metodológica utilizada por ARAÚJO (2007) que, conjuntamente aos escritos de King (2004), contribuiu para a elaboração do modelo de análise dos dados desta dissertação, considerando as técnicas de *template* e construção de códigos para a análise documental.

governamentais que se dedicam à temática educacional, mas que não desenvolvem ações que produzem ganho econômico, se aproximando às chamadas organizações do terceiro setor ou de interesse público²³. O quarto código documental buscou identificar projetos políticos relacionados a possíveis diretrizes para as políticas públicas da área e para seu financiamento. Por fim, considerando o marco trazido pela aprovação da meta 20, que representou uma diretriz que implica aumentos substantivos para os recursos da área, o sexto código documental buscou mapear projetos políticos relacionados às fontes de financiamento para a área. Em relação aos códigos de análise utilizados, torna-se importante ressaltar a opção por adotar categorias que fizessem referência aos projetos políticos e instrumentos, portanto, dimensões cognitivas da atuação das coalizões. Sendo assim, optou-se por não destacar atores específicos, mas sim suas ideais, interesses e sentidos sobre os temas em debate. Ainda sobre o processo de codificação, ressalta-se o risco de não terem sido abrangidos todos os temas do processo de construção do II PNE, dado que foram definidos seis códigos para a análise documental. No entanto, considera-se que essas categorizações refletem as principais questões relativas ao financiamento da educação no Brasil.

Projetos Políticos (*Policy Core Beliefs*)

1. Atribuições dos níveis de governo na temática educacional e no financiamento da área (federal, estadual e municipal)
2. Participação das organizações da sociedade civil na temática educacional e nos debates sobre o financiamento da área
3. Participação do setor privado na temática educacional e nos debates sobre o financiamento da área
4. Gestão e financiamento da educação nos âmbitos federal, estadual e municipal
5. Diretrizes para as políticas públicas educacionais e para o financiamento da área
6. Fontes de financiamento das políticas públicas educacionais

Instrumentos de Políticas Públicas (*Secondary Beliefs*)

1. Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ)
 - Definições gerais dos instrumentos
 - Argumentos em defesa do instrumento
 - Argumentos contrários aos instrumentos
2. Vinculação de impostos com projeção de atingimento de meta percentual do PIB (A questão dos 10% do PIB)
 - Definições gerais do instrumento
 - Argumentos em defesa do instrumento
 - Argumentos contrários ao instrumento

Quadro 5. Estrutura de Codificação para Análise Documental

Elaboração própria.

²³ Não há demérito às organizações que se relacionam com a educação desde uma perspectiva econômica e de geração de recursos, no entanto, considerou-se que a distinção entre esses atores seria oportuna do ponto de vista analítico.

Cabe ressaltar que os demais documentos públicos, como projetos de lei, relatórios legislativos, estudos e posicionamentos dos atores ao longo do processo, não foram submetidos à codificação analítica, em virtude da indisponibilidade de recursos (temporal e humano), tendo sido feita rigorosa leitura de tais produções, que foram mencionadas ao longo do texto da dissertação, sempre que considerado oportuno. No entanto, considera-se que a amostra utilizada – as notas taquigráficas de cinco audiências públicas e as transcrições de 15 entrevistas – seja suficientemente abrangente para que se apontem considerações sobre o processo.

O quadro 6 apresenta o resumo das fontes de informações e estratégias de análise utilizadas na pesquisa.

Tipo	Especificidade	Crítérios Metodologia de Análise	Propósito	Produto Final
Pesquisa bibliográfica e documental	Financiamento Educativo	-	Caracterização da temática do financiamento e planificação educacional no Brasil	Capítulo histórico (financiamento educacional e planificação educacional)
	Planificação Educativa	-		
	Processo Decisório em Políticas Públicas: atores, ideias e interesses	-	Construção do quadro teórico	Capítulo teórico (processo decisório em políticas públicas)
	Notas taquigráficas (Legislativo Federal)	Análise baseada nos códigos de análise documental	Construção analítica do processo: contexto, dinâmicas e atores	Capítulo analítico (contexto e processo de construção da meta 20)
	Publicações: sociedade civil e Estado (estudos, posicionamentos, cartas, relatórios, entre outros)	Leitura e análise para construção do histórico sobre o processo de construção da meta 20		
Entrevistas	Atores que integram o subsistema educacional brasileiro	Análise baseada nos códigos de análise documental		

Quadro 6. Informações e estratégias de análise utilizadas

Elaboração própria, com base nas informações do estudo.

No próximo capítulo, será apresentada revisão histórico-normativa sobre o financiamento educacional no Brasil. O capítulo também compreende revisão sobre a temática de planificação

educacional no país, tendo por foco as disposições trazidas pelo I PNE, essencialmente relacionadas à dimensão do financiamento das políticas públicas de educação.

CAPÍTULO III

3. O financiamento da educação no Brasil: aspectos histórico-normativos e perspectivas recentes

A disponibilidade financeira governamental representa condição fundamental para a consecução de políticas públicas em uma nação. Nesse sentido, o orçamento público não representa somente um importante instrumento de planificação, mas também o espaço de explicitação de demandas e conflitos em prol da distribuição de recursos para as áreas do Estado (PERES, 2016).

Considerando a dimensão política do orçamento, parte-se do argumento de que as disposições legais, mais do que aspectos instrumentais necessários à condução normativa da área, representam opções pactuadas socialmente e que, em última instância, dão indícios sobre a priorização da área no contexto da agenda governamental – para além de, como argumentado até aqui, refletirem os interesses, sentidos e posicionamentos de atores que integram coalizões presentes no subsistema de políticas públicas. Desse modo, torna-se premente compreender o histórico de constituição do campo do financiamento da educação, bem como de seu aparato normativo, focalizando, de maneira específica, as disposições presentes na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

No presente capítulo, também será apresentado um breve histórico de elaboração do I Plano Nacional de Educação (I PNE), e as decorrentes implicações dessa normativa para o financiamento da educação no período. Consideramos que a retomada dos principais marcos desse processo pode contribuir para o entendimento das dinâmicas políticas presentes no processo de construção do II PNE.

3.1. Estruturas de financiamento da educação no Brasil: vinculação orçamentária e política de fundos

Essa subseção apresenta a revisão acerca das dimensões histórico-normativas que tangenciam, de maneira específica, a temática do financiamento da educação no Brasil. Do ponto de vista normativo, parece haver consenso entre os estudiosos do tema, acerca do marco trazido pela Constituição Federal de 1988 que, dentre as principais disposições, reafirma a obrigatoriedade

de vinculação de recursos para educação²⁴, sinalizando a importância dessa área governamental no contexto do conflito distributivo orçamentário (PERES, 2007; PINTO, 2002).

As disposições legais e programáticas posteriores à Constituição Federal de 1988, de distintas formas, representaram mudanças substanciais para a área, seja pela modificação das estruturas de financiamento, pela ampliação da oferta e obrigatoriedade da educação e, mais recentemente, pela aprovação do II PNE, que trouxe dispositivos relacionados à vinculação de impostos com projeção de atingimento de meta percentual do PIB e de definição de parâmetros para o cálculo de custos por aluno, considerando o critério de qualidade.

Como se buscará demonstrar adiante, a trajetória do financiamento da educação esteve marcada pela participação de grupos em defesa da escola pública de qualidade, que adotaram, dentre as estratégias, a atuação em prol da garantia de incrementos de recursos orçamentários para a área.

*

A análise histórica do financiamento da educação no Brasil permite apontar a existência de dois movimentos concomitantes e definidores da estrutura atual de recursos para a área. Com base na Constituição Federal de 1988, tanto a vinculação de recursos orçamentários torna-se obrigatória, quanto as competências e atribuições de cada um dos entes, em outras palavras, o federalismo educacional, são definidas, correspondendo, principalmente, à descentralização da oferta do ensino para estados e municípios (OLIVEIRA, 2011; PERES, 2007; PINTO; ADRIÃO, 2006).

A vinculação de recursos orçamentários para educação constitui medida iniciada na Constituição Federal de 1934, tendo sido abolida nos períodos ditatoriais, e retomada em 1983, tendo por base a chamada “Emenda Calmon”, que tornava obrigatória a aplicação de 13%, pela União, e 25%, por estados e municípios, da receita resultante de impostos para o financiamento das políticas educacionais.

Art. 156 A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (BRASIL, 1934).

Artigo 176. Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1983).

²⁴ A proibição de vinculação de receitas de impostos para áreas específicas da administração pública é expressa pelo artigo 167, inciso IV da Constituição Federal, salvo nos casos definidos em lei, como o do financiamento da educação e saúde.

Com a Constituição Federal de 1988, o percentual de recursos a ser vinculado pela União foi ampliado, passando a representar 18% das receitas resultantes de impostos. O texto constitucional define, ainda, que os valores considerados compreendem a receita líquida de impostos, representada pela arrecadação de cada ente e os devidos descontos/acréscimos decorrentes de transferências governamentais (BRASIL, 1988).

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir (BRASIL, 1988).

Embora a vinculação de recursos tenha representado clara sinalização acerca da importância das políticas educacionais para o país, o mecanismo não resultou em melhorias imediatas para a área, especialmente em virtude da indefinição do conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), uma vez que a discricionariedade da União, estados e municípios resultava na aplicação de recursos orçamentários da educação em distintas áreas (PERES, 2007; PINTO; ADRIÃO, 2006).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei 9.394/1996), para além de reforçar o dispositivo constitucional de vinculação de recursos, contribuiu para esclarecer o “limbo” em que estavam inseridos os entes nacionais no que tange ao conceito de MDE (PERES, 2007).

O artigo 70 da referida lei indica os gastos considerados para o cumprimento do percentual relativo à MDE, ao passo que, no artigo 71, são definidos aqueles que não podem ser considerados para o cumprimento do dispositivo legal. Dentre os gastos não considerados como MDE, ressalta-se o financiamento de programas suplementares de alimentação, centrais para a oferta de merenda escolar, bem como o financiamento de hospitais universitários (BRASIL, 1988; PINTO, 2002; PINTO; ADRIÃO, 2006).

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (BRASIL, 1996b).

A estrutura de financiamento da educação guarda, ainda, estreitas relações com o federalismo brasileiro. Desse modo, a Constituição Federal de 1988 definiu as atribuições e competências

Capítulo III - O financiamento da educação no Brasil: aspectos histórico-normativos e perspectivas recentes

de cada ente nacional para a oferta de políticas públicas de educação que, em última instância, representou o movimento de descentralização do ensino para os estados e, sobretudo, para os municípios brasileiros (PERES, 2007; PINTO, 2002; PINTO; ADRIÃO, 2006).

Cabe à União a organização do sistema federal de ensino, a garantia da oferta de ensino superior, por meio das instituições federais, além da execução de função redistributiva e supletiva, com vistas à equalização das oportunidades educacionais nos estados e municípios brasileiros (Art. 211, § 1º). Aos municípios, compete a atuação prioritária no ensino fundamental (1º ao 9º ano) e na educação infantil (creche e pré-escola) (Art. 211, § 2º)²⁵. Por fim, estados e Distrito Federal devem ofertar, prioritariamente, ensino fundamental e médio (Art. 211, § 3º). Cabe destacar, a relevância das políticas educacionais ofertadas por estados e municípios da federação, na medida em que a educação básica representa a escolaridade constitucionalmente obrigatória, compreendendo as etapas de educação infantil, ensino fundamental e médio, em acordo com o artigo 208 da Carta Magna²⁶ (BRASIL, 1988; PERES, 2016).

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988).

A tabela 1 apresenta o cômputo de matrículas da educação básica por dependência administrativa para o ano de 2014. A análise dos dados permite indicar grande participação dos municípios no número total de matrículas, com destaque para a região nordeste do país.

Unidade da Federação	Matrículas na Educação Básica, 2014				
	Dependência Administrativa				Total
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	
Brasil	296.745	17.294.357	23.089.488	9.090.781	49.771.371
Norte	33.719	1.898.367	2.717.979	481.492	5.131.557
Nordeste	100.983	3.592.869	8.584.105	2.528.757	14.806.714
Sudeste	93.219	7.484.768	7.835.603	4.292.000	19.705.590
Sul	45.545	2.699.118	2.637.840	1.090.479	6.472.982
Centro-Oeste	23.279	1.619.235	1.313.961	698.053	3.654.528

Tabela 1. Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa, 2014

Fonte: MEC/Inep/Deed, 2014.

Nota: O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

²⁵ O ensino fundamental de 9 anos, compreendendo etapa de escolarização básica dos 6 aos 14 anos de idade, entrou em vigor a partir da lei 11.274 de 2006, com implementação obrigatória até o ano de 2010.

²⁶ A escolaridade obrigatória, compreendendo os educandos de 4 a 17 anos, bem como as etapas de educação infantil e ensino fundamental e médio começou a vigorar somente em 2009, em virtude da Emenda Constitucional 59 (BRASIL, 2009).

A descentralização da oferta de ensino para estados e municípios da federação atendia aos objetivos de expansão e universalização do ensino fundamental. Em decorrência, houve importantes alterações na estrutura de financiamento da educação, que buscavam atender às demandas impostas pelo novo projeto, e também atuaram como importante mecanismo incentivador no âmbito dos municípios, com destaque para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (CALLEGARI, 2013; OLIVEIRA, 2011; PERES, 2007; PINTO, 2002)²⁷.

O projeto de criação de fundos para o financiamento da educação remonta às propostas trazidas pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que também tiveram influência no processo de construção da Constituição Federal de 1934. Assim, estes atores defendiam a criação de fundos de educação, objetivando a garantia de uma “verba global mínima ou irredutível do Ministério da Educação e Cultura”, com vistas a “poder atingir os seus objetivos com a flexibilidade e a autonomia necessárias” (MARTINS; PINTO, 2013; TEIXEIRA, 1999).

Para se chegar a um plano crescente de desenvolvimento escolar, caberia transformar tais recursos em **fundos de educação**, com administração especial e autônoma. Um **fundo federal** constituiria a verba global mínima ou irredutível do Ministério da Educação e Cultura, que deveria transformar sua estrutura para poder atingir os seus objetivos com a flexibilidade e a autonomia necessárias. Os Estados e os municípios passariam a administrar os seus recursos e transformariam os respectivos órgãos de educação em órgãos autônomos, com orçamentos próprios, mínima organização técnica adequada e autonomia administrativa. Duas idéias estariam contidas nessa sugestão de **fundos de educação** ou **fundos escolares**: a da integração dos recursos de origem federal, estadual e municipal em uma só obra conjunta de educação e a do ajustamento das escolas às condições econômicas locais, separando-se as verbas de investimentos das verbas de custeio (TEIXEIRA, 1999, p. 102-103, grifo nosso).

A criação do FUNDEF, remonta diretamente à Constituição Federal de 1988, que no Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) definia a aplicação compulsória de, pelo menos, 50% dos recursos vinculados à MDE, para a eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Em virtude das marcantes desigualdades na oferta de ensino público dos entes subnacionais, e como mecanismo incentivador do processo de descentralização, o FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional 14 de 1996, representava um

²⁷ A proposta de fundos para financiamento da educação esteve presente no marco da Constituição Federal de 1934, que em seu artigo 157 define: “Art. 157. A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação”. Tanto a proposta de vinculação de recursos, quanto a criação de um fundo de recursos para a educação são descritas como influências diretas do Movimento dos Pioneiros pela Educação Nova, ainda que a proposta original defendida por esses atores não tenha sido integralmente incorporada ao texto constitucional (MARTINS; PINTO, 2013; BRASIL, 1934). A influência dos pioneiros pode ser identificada nos dispositivos legais que vigoraram no país, entre eles o FUNDEF e o FUNDEB, que será apresentado adiante.

fundo contábil constituído por 15% da arrecadação de impostos e transferências governamentais de estados e municípios, com complementação da União, quando necessário (CALLEGARI, 2013; GOMES, 2013; PERES, 2007; BRASIL, 1996a).

Os recursos dos 27 fundos educacionais (estados e Distrito Federal), eram divididos entre governos estaduais e seus respectivos municípios, tendo como parâmetro o número de matrículas das redes de ensino, considerando a etapa de ensino fundamental, incluídas as matrículas de educação especial, medidas pelo Censo Escolar da Educação Básica, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A regulamentação do FUNDEF previa, ainda, pesos relativos distintos para as matrículas no ensino fundamental anos iniciais e finais (1º a 4º ano e 5º a 8º ano), bem como para a educação especial²⁸ (GALLEGARI, 2013; GOMES, 2013; BRASIL, 1996a).

De modo a garantir parâmetros de financiamento, definiu-se também um valor mínimo por aluno, de modo que os municípios e estados que não obtivessem receitas suficientes, consideradas suas respectivas matrículas, pudessem obter o complemento da União (CALLEGARI, 2013; GOMES, 2013; BRASIL, 1996a).

A aplicação dos recursos do FUNDEF deveria priorizar a valorização dos profissionais do magistério, de modo que a legislação definia o percentual mínimo de 60% do fundo para remuneração dos profissionais em efetivo exercício. Uma vez garantido o percentual destinado à remuneração, os demais recursos poderiam ser aplicados na forma do artigo 70 da LDB, com exceção relativa à concessão de bolsas de estudos em instituições privadas (PERES, 2007; 2016; BRASIL, 1996a). Peres (2007) ressalta a relevância dos recursos do FUNDEF para a constituição de planos de carreira e remuneração para o magistério, bem como para investimentos em programas de formação docente.

O FUNDEF teve importante impacto como mecanismo incentivador da municipalização do ensino no Brasil, bem como nos processos de debate e construção de políticas para a valorização dos profissionais de educação. No entanto, essa mesma política pública produziu baixos incentivos aos investimentos em outras etapas e modalidades de ensino, como a educação infantil e o ensino médio, para os quais não havia destinação de recursos pelo fundo (PERES; 2007; MARTINS, 2004; MARTINS, 2011). Ademais, a atuação supletiva da União, traduzida

²⁸ Gomes (2009) apresenta a relação de decretos federais que definiram os valores mínimos do FUNDEF no período de 1997 a 2006: Decreto 2.440/1997, Decreto 2.935/1999, Decreto 3.326/1999, Decreto 3.742/2001, Decreto 4.103 de 2002, Decreto 4.580/2003, Decreto 4.861/2003, Decreto 4.966/2004, Decreto 5.299/2004, Decreto 5.374/2005 e Decreto 5.690/2006.

pelo complemento do valor-aluno mínimo, foi alvo de críticas, especialmente pela definição de valor incompatível às necessidades educacionais, bem como a utilização de recursos do salário educação, contribuição destinada ao financiamento educacional, para complementação do fundo que, por força de lei, já deveriam ser destinados à essa área governamental (PERES, 2007; PINTO, 2002).

Apesar das distorções oriundas da política de fundos educacionais, a Emenda Constitucional nº 53/2006 foi aprovada, e com ela a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Com estrutura de financiamento semelhante ao seu antecessor, o FUNDEB previa o aumento de recursos para o fundo, passando a subvincular 20% das receitas de impostos e transferências destinados à educação, assim como a ampliação da base de incidência, passando a incluir outros tributos, como o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (PERES, 2016).

A mais importante alteração do FUNDEB em relação ao seu antecessor se deu em virtude da inclusão das matrículas da educação infantil, ensino médio, educação de jovens e adultos (EJA) e educação profissional como parâmetro para a distribuição dos recursos (CALLEGARI, 2013; GOMES, 2013; BRASIL, 2007b)²⁹. A pressão de organizações da sociedade civil em todo o processo representou um importante fator para a universalização do FUNDEB para toda a educação básica³⁰.

A definição de valor mínimo por aluno foi mantida na estrutura do FUNDEB, devendo ser atualizada anualmente pelo Ministério da Educação e Fazenda, representando uma atribuição da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representantes do MEC, do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) (CALLEGARI, 2013; BRASIL, 2007b).

Foram definidas ponderações a serem consideradas para a distribuição de recursos dos fundos estaduais. Em última instância, tal dispositivo garante pesos relativos distintos para as etapas e

²⁹ Pinto (2006) relata a resistência, por parte dos estados, para a aprovação da lei do FUNDEB, segundo o autor, muito em função do “saldo de recursos financeiros que cada nível de governo terá com a implementação do FUNDEB” (PINTO, 2006, p.203). Assim, ao longo das negociações, teria havido pressão por parte dos governos estaduais para inflar o valor/aluno do ensino médio e, em contrapartida, reduzir o valor/aluno da educação infantil, cuja responsabilidade de oferta é dos municípios (PINTO, 2006).

³⁰ São exemplos desse processo, os movimentos “Fundeb pra valer” e “Fraldas pintadas”, em alusão à etapa de educação infantil, para a qual o projeto original não destinava recursos. O movimento “Fundeb pra valer!” esteve sob coordenação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

modalidades de educação, a serem consideradas para uma distribuição mais equânime dos recursos. Como exemplo, em 2017, a ponderação para matrícula de alunos de creches públicas de tempo integral será de 1,30, o que representa um acréscimo de 30% em relação à matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental urbano³¹ (CALLEGARI, 2013; GOMES, 2013; PERES, 2016).

O FUNDEB representou um importante incentivo para que estados e municípios priorizassem a atuação nas etapas e modalidades cuja oferta lhes cabia por determinação constitucional, uma vez que os recursos eram distribuídos considerando a contabilização de matrículas “nos respectivos âmbitos de atuação prioritária” (BRASIL, 2007b).

Art. 9º Para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, considerando as ponderações aplicáveis.

§ 1º Os recursos serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme os §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, observado o disposto no § 1º do art. 21 desta Lei (BRASIL, 2007b).

Atualmente, encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados a PEC 15/2015, que propõe a adoção do FUNDEB como instrumento permanente de financiamento da educação básica, retirando-o, portanto, do Artigo 60 do ADCT, que trata das disposições constitucionais transitórias (BRASIL, 2015).

Art. 3o É inserido o art. 212-A na Constituição Federal com a seguinte redação:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (BRASIL, 2015).

Em suma, a aprovação do FUNDEB, considerando a inclusão da etapa de creche e ensino médio, representou um importante marco para as políticas públicas de financiamento da educação que, naquele momento, sofriam sucessivas perdas de sua estrutura, seja pela aprovação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), ou pelos vetos ao I PNE em sua

³¹ Resolução nº 1 de 28 de julho de 2016. “Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2017” (BRASIL, 2016a).

dimensão sobre o financiamento, como será discutido na seção seguinte. Em virtude da aprovação de alterações ao fundo, o campo de atores dedicados ao tema do financiamento educacional teria iniciado sua estruturação de forma determinante (Entrevista ACAD2).

A estrutura de financiamento da educação básica conta, com uma fonte adicional de recursos, o chamado salário educação, originado a partir da contribuição de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas. A gestão do recurso é realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ao qual compete a redistribuição dos recursos arrecadados em cotas para União, estados e municípios (FNDE, 2016; GOMES, 2013; PERES, 2007).

Os recursos do salário educação destinados ao FNDE e à União são centrais para a aplicação em programas educacionais, representando transferências para estados e municípios. Dentre estas, destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que destina recursos para a aquisição de merenda para as escolas das redes de ensino do país, tendo em vista a impossibilidade de utilização de recursos considerados para fins de despesa com MDE para a aquisição da merenda escolar. O PNAE representaria, ainda, um importante mecanismo de equalização e justiça social previsto pela Constituição Federal aos educandos do país (FNDE, 2017a; PERES, 2016).

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) constitui outra ação desenvolvida pelo governo federal, cuja estratégia prevê a transferência de recursos com vistas à aquisição de bens e serviços pelos gestores educacionais. A inovação no desenho programático do PDDE se dá pela transferência direta para as unidades escolares que possuam uma Unidade Executora (UEX), como a Associação de Pais e Mestres (APM) ou Conselho de Escola, abolindo a necessidade de intermediários para o repasse de recursos, como as secretarias de educação (FNDE, 2017b; PERES, 2016).

Por fim, programas voltados à distribuição de livros, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), e à garantia de transporte escolar, como o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), entre outros, integram o rol de ações executadas pelo governo federal (FNDE, 2016; PERES, 2016).

Há fragilidades e inconsistências na legislação do salário educação, especialmente se comparada às normativas do FUNDEB. Para Gomes (2013), a ausência de critérios de ponderação para distribuição dos recursos, a exemplo do que ocorre no fundo educacional, representaria uma das fragilidades, uma vez que as redes de ensino, independente das etapas ou modalidades em que atuam, recebem o mesmo valor por matrícula. Ademais, o autor ressalta como limitação o montante de recursos vinculado, uma vez que este não foi ampliado mesmo com a inclusão de alunos de toda a educação básica como critério de divisão. Em outras palavras, houve aumento do fator de divisão e não da base de incidência (GOMES, 2013).

A tabela 2 apresenta o montante de recursos transferido pelo governo federal para financiamento de ações educacionais. Há destaque para a complementação do FUNDEB que, em 2015, representou o repasse de mais de R\$ 13 bilhões de reais, seguido pelo PNAE, com mais de R\$ 3 bilhões de reais e, por fim, o PDDE, com pouco menos de R\$ 2 bilhões no mesmo ano.

Transferências de recursos por ações do governo federal, 2015	
Governo Federal, 2015	
Programas	2015
Complementação FUNDEB	13.287.697.947,39
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	3.759.789.067,20
Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	1.895.533.125,58
Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	573.528.618,29
Infraestrutura para educação básica	693.837.550,94
Apoio ao transporte escolar na educação básica - Caminho da Escola	322.516.115,90
Apoio ao desenvolvimento da educação básica	118.328.880,81
Implantação de escolas para a educação infantil	316.822.929,14
Demais programas	634.255.028,42
Total	21.602.309.263,69

Tabela 2. Transferências de recursos por ações do governo federal, 2015

Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do Governo Federal para o ano de 2015. Os valores não foram atualizados.

Nos últimos anos foram desenvolvidos programas de financiamento para o ensino superior e técnico. Dentre eles, destacam-se a implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Programa Ciência sem Fronteiras, bem como iniciativas voltadas especificamente ao acesso de estudantes ao ensino superior privado, sobretudo pela criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), além do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) (STN, 2015; PINTO, 2009). Os recentes dados orçamentários e financeiros denotam aumento da destinação de recursos para o ensino superior

privado, a partir do reconhecimento do papel das universidades para o desenvolvimento científico, tecnológico e para a geração de trabalho e renda para o país (MEC, 2015 *apud* STN, 2015).

No biênio 2012-2013, a Educação Básica foi o único nível de ensino que registrou redução na execução orçamentária. Por outro lado, a Educação Superior, assim como a Educação Profissional e Tecnológica, apresentaram aumentos de 28,5% e 30,2%, respectivamente. Já em 2014, observa-se uma tendência de crescimento entre essas três categorias (STN, 2015, p.21).

A presente subseção apresentou um resumo sobre a estrutura normativa do financiamento da educação no Brasil. Como se buscou demonstrar, o instrumento de vinculação orçamentária constitui a principal medida para garantia de recursos para a área, tendo sido implementado a partir da Constituição Federal de 1934, seguido por sua suplantação em períodos autoritários, até a sua retomada na Constituição Federal de 1988, com reforço de sua previsão por legislações específicas, como a LDB.

Um instrumento característico do financiamento do campo se manifesta na figura dos fundos contábeis para a área que, dada a engenharia financeira e federativa proposta, representam uma subvinculação de recursos às políticas educacionais. O atual FUNDEB tem previsão de término no ano de 2020, sendo que propostas que visam dar-lhe continuidade e perenidade – retirando-o, assim, do âmbito do ADCT – encontram-se em tramitação no Congresso Nacional.

Ademais, com base na análise histórica, é possível apontar que muitos foram os desafios e distorções presentes no financiamento do campo educacional, que resultaram, em última instância, na sub-representação de etapas e modalidades de ensino, dentre elas a educação infantil e ensino médio, na distribuição de recursos disponíveis, quadro modificado a partir da criação do FUNDEB.

Tendo sido discutidos os pilares da estrutura de financiamento da educação, a próxima subseção objetiva apresentar um breve histórico relativo à elaboração do I PNE (Lei 10.172/2001). Embora a memória histórica sobre a elaboração do plano em sua totalidade, compreendendo, assim, as dinâmicas, dissensos e sentidos atribuídos a cada um dos temas da política educacional, seja de vital importância, concentraremos esforços na reflexão sobre os dispositivos específicos do financiamento educacional, que constitui o foco desta dissertação.

3.2. Planificação educacional no Brasil: histórico e construção do I PNE (Lei 10.172/2001)

A planificação educacional constitui instrumento de central importância para a área, sobretudo por fornecer subsídios para uma compreensão dos desafios sistêmicos das políticas públicas do campo, assim como para a projeção de cenários e objetivos para a educação nacional.

Considerando especificamente o seu papel para a dimensão do financiamento, os planos de educação possuem relevância na medida em que definem as políticas públicas a serem implementadas, direcionando, dessa maneira, os investimentos da área e, inclusive, dando dimensionamento acerca da necessária ampliação da destinação de recursos para os dispositivos programáticos pactuados.

Para além de sua importância instrumental, os planos de educação também refletem os espaços de disputas sobre os rumos da área e envolvem, como se tem argumentado até aqui, atores do campo que competem entre si para que os projetos políticos que defendem e representam sejam adotados e passem a integrar as políticas públicas educacionais. Trata-se, portanto, de uma disputa pela hegemonia em torno de projetos para a educação brasileira, decorrente de atores que são pautados por interesses e lógicas próprios e, por vezes, conflitantes (AGUIAR, 2010).

Na presente subseção será apresentado um breve histórico acerca do processo de construção do I PNE (Lei 10.172/2001), com destaques às principais disposições aprovadas no texto normativo, referentes à temática do financiamento da educação.

*

Idealmente, a elaboração de planos de educação deveria tanto estar alinhada aos demais instrumentos de orçamentação e planejamento, quais sejam, a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual de Ações (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), quanto se consolidar como atividade perene na atuação estatal, no sentido de que sua elaboração deve ser realizada nos períodos determinados pela legislação, impedindo, assim, a existência de hiatos normativos entre o término da vigência de um plano e o início de execução da normativa subsequente.

Em verdade, o planejamento educacional representa um direcionamento estratégico para a área, mas se consubstancia na previsão expressa de recursos presentes nas peças orçamentárias dos entes da federação, de modo que estes, LOA, PPA e LDO, dão suporte ao plano que, em

resposta, os direciona para os investimentos necessários às políticas educacionais (GIACOMONI, 2010; MARTINS, 2004).

A literatura sobre o tema indica que a obrigatoriedade de elaboração dos planos de educação figurou como pauta histórica, por parte de atores governamentais e não-governamentais, no entanto, com diversas tentativas frustradas de inclusão na agenda educacional (CURY, 2011; SIMIELLI, 2008).

Desse modo, observa-se a existência de movimentos pendulares como sendo característicos da planificação educacional do país: quando a previsão legal de sua elaboração não se encontrava totalmente ausente, como nos períodos ditatoriais, esta fazia parte apenas de disposições transitórias, o que gerava relativa insegurança jurídica e baixa responsabilização por sua não elaboração, aprovação e, sobretudo, cumprimento.

A elaboração da legislação educacional brasileira contou com a mobilização de atores do subsistema, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1934. A publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova³² apresentava o ideário de uma educação como questão nacional e central para a modernidade e desenvolvimento social e econômico, demandando, assim, esforços de diversos atores em defesa da escola pública (MEC, 2010).

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade o da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade (MEC, 2010, p.33).

De maneira central, no marco desta publicação, a planificação educacional era defendida como instrumento garantidor de unidade para a promoção de políticas públicas educacionais no país (MARTINS; PINTO, 2013; MEC, 2010).

No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura

³² O antecedente da formulação do manifesto se relaciona, sobretudo, à criação da Associação Brasileira de Educação (ABE). Dois principais grupos presentes na instituição, o chamado “bloco dos conservadores”, predominantemente ligados às instituições religiosas, e o “bloco dos renovadores”, descritos como sendo educadores liberais, compartilhavam dissensos sobre o rumo das políticas educacionais, o que motivou a elaboração, pelos renovadores, do documento (SIMIELLI, 2008; MARTINS; PINTO, 2013). Assim, O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova demarcava o embate entre os pensadores que buscavam influenciar as políticas educacionais, sobretudo por destacar dicotomias existentes entre os dois projetos políticos defendidos.

das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentado e desarticulado [...] (MEC, 2010, p.33).

A partir de 1934, período da constituinte, o planejamento de maneira geral passou a figurar como dimensão integrante do ideário do Estado desenvolvimentista. Assim, a Constituição Federal de 1934 previa a obrigatoriedade da elaboração de planos nacionais de educação, cuja competência seria do Conselho Nacional de Educação, criado em 1930, conforme previsão do artigo 152 (CURY, 2011, BRASIL, 1934).

Art 152. Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais (BRASIL, 1934).

O golpe de estado de 1964, no entanto, reduziu a possibilidade de avanços nas discussões sobre a inclusão da planificação educacional como uma obrigatoriedade ao Estado brasileiro. Os anos seguintes foram marcados pela luta em prol da democratização e, especificamente, pelo processo de descrédito da função de planejamento governamental, muito em função da desestabilização econômica vivenciada nas décadas posteriores (PARES; VALLE, 2006; CARDOSO, 2011). O referido período, no entanto, não significou o arrefecimento das lutas conduzidas no âmbito do subsistema educacional, formado por pesquisadores, políticos, gestores públicos, entidades sindicais e estudantis, entre outros, e que buscou influenciar a formatação final de importantes marcos normativos para a área.

O campo manteve-se mobilizado ao longo de grande parte do período ditatorial, sobretudo, pela realização de conferências e congressos nacionais de educação, bem como pela estruturação da sociedade civil por meio de instituições representativas (SIMIELLI, 2006; BOLLMANN, 2010).

Com o fim do regime militar, a articulação dos atores e movimentos sociais do campo da educação foi intensificada, com o objetivo de influenciar dois importantes marcos normativos para as políticas sociais e, de maneira específica, educacionais, a Constituição Federal de 1988 e da LDB.

No ano de 1987, foi criado o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), oriundo da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita, tendo atuação central na apresentação de propostas no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, da LDB e do I PNE (BOLLMANN, 2010; SIMIELLI, 2008).

O FNDEP era formado por diversos atores da comunidade educacional, que integram o subsistema educacional até os dias atuais, dentre eles, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), a Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) (BOLLMANN, 2010).

Concomitante à promulgação da Constituição Federal de 1988, e à obrigatoriedade de elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamentação, PPA, LDO e LOA, a discussão sobre a temática de planificação educacional foi retomada. Contribuiu para esse processo, a participação do Brasil na “Conferência de Educação para Todos”, realizada pela UNESCO e UNICEF, na década de 1990 (CÂMARA DOS DEPUTADOS; SENADO FEDERAL, 2015; PINTO, 2002).

Bollmann (2010) destaca a realização, entre as décadas de 1980 e 1990, de Conferências Brasileiras de Educação (CBE), que abordaram temas relacionados à democratização, bem como buscaram fornecer subsídios à Constituinte (BOLLMANN, 2010). O FNDEP também atuou no processo de elaboração da LDB, com destaque à apresentação do Projeto de Lei (PL) nº 1.258/1988, do Deputado Jorge Hage. No entanto, como relata Bollmann (2010), a proposta elaborada pelo Fórum foi suplantada pela apresentação, no Senado Federal, do Projeto de Lei (PL) nº 73/1995, de autoria do Deputado Darcy Ribeiro (BOLLMANN, 2010).

Cabe fazer um breve parêntese para destacar como marco, a realização da Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990, tendo sido convocada por organismos multilaterais, sendo eles a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. A conferência resultou na elaboração da “Declaração Mundial de Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”, documento do qual o Brasil foi signatário e que, dentre as posições consensuais dos países participantes, firmava o compromisso com o ensino básico ofertado a partir de padrões de qualidade (UNESCO, 1998).

ARTIGO 3 UNIVERSALIZAR O ACESSO À EDUCAÇÃO E PROMOVER A EQUIDADE

1. A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades.
2. Para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem (UNESCO, 1998, s/n).

No Brasil, a participação na Conferência de Educação para Todos resultou na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, cujo objetivo mais amplo seria o de “assegurar, até o ano 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam a necessidades elementares da vida contemporânea” (MEC, 1993, p.12-13). O plano foi elaborado sob a condução do MEC³³, com a participação de organizações com o CONSED, UNDIME e CNTE, além da UNESCO e UNICEF. Durante a Semana Nacional de Educação para Todos, realizada em Brasília, entre os dias 10 e 14 de maio de 1993, foi firmado o Compromisso Nacional de Educação para Todos, documento orientador da elaboração do plano decenal, e que previa, dentre outras 6 disposições, uma específica sobre o financiamento educacional (MEC, 1993).

- 2 - Assegurar eficiente e oportuna aplicação dos recursos constitucionalmente definidos, bem como outros que se fizerem necessários, nos próximos dez anos, para garantir a conclusão do ensino fundamental para, pelo menos, 80% da população em cada sistema de ensino (MEC, 1993).

As disposições relativas ao financiamento no Plano Decenal de Educação para Todos faziam referência à ampliação dos recursos disponíveis, prevendo a elevação do patamar de recursos de 4,3% para 5,5% do PIB. Para tanto, seriam “ampliados os controles sociais e institucionais, de modo a garantir que cada nível de governo aplique, efetivamente, na educação, os recursos constitucionalmente determinados”. Previa-se, ainda, políticas de captação de recursos externos, o que permitiria “realizar, com rentabilidade, investimentos que, de outro modo, teriam de ser postergados”, além do incremento, “de modo socialmente equitativo”, dos gastos privados em educação, “especialmente mediante o apoio de empresas, sociedades civis e organizações não-governamentais, a escolas e programas educacionais inovadores e de boa qualidade, dando prioridade àqueles que atendem às clientelas mais pobres”. As disposições do plano também previam medidas voltadas à maior eficiência e equidade “dos processos de programação gestão dos recursos públicos”, “eliminando o desperdício e a superposição de

³³ À época, chamado de Ministério da Educação e do Desporto (MEC, 1993). A portaria 489 de 18 de março de 1993 instituiu a Comissão Especial para elaborar o Plano Decenal e Educação para Todos.

ações”. Por fim, o MEC, deveria atuar no estímulo às parcerias e como instrumento e redução das desigualdades entre as redes de ensino, “pautando suas transferências pela qualidade, caráter inovador e alcance social dos projetos a serem apoiados” (MEC, 1993, p. 55-56).

O Plano Decenal de Educação para Todos foi apresentado na Conferência de Nova Dehli, realizada em 1993. Tal iniciativa não representou a constituição de uma normativa totalizante da área, ou seja, que englobasse todas as etapas de modalidades de ensino, estando, assim, muito mais dedicada ao cumprimento do Artigo 60 do ADCT, no âmbito da Constituição Federal de 1988 (MEC, 1993).

O Plano Decenal de Educação Para Todos não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição e que incluirá todos os níveis e modalidades de ensino. Tampouco se caracteriza como um Plano ao estilo tradicional, em respeito mesmo à organização federativa do País. Delimitando-se no campo da educação básica para todos, que é a prioridade mais importante neste momento, o Plano responde ao dispositivo constitucional que determina "eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental" nos próximos dez anos.

[...] Estas diretrizes de política servirão de referência e fundamentarão os processos de detalhamento e operacionalização dos correspondentes planos estaduais e municipais. As metas globais que ele apresenta serão detalhadas pelos Estados, pelos Municípios e pelas escolas, elegendo-se, em cada instância, as estratégias específicas mais adequadas a cada contexto e à consecução dos objetivos globais do Plano (MEC, 1993, p.14-15).

Como descrito, a participação de organizações da sociedade civil, sobretudo no marco do FNDEP, foi central ao longo da década de 1990, e se manifestou na busca por influenciar a formatação final de importantes legislações para o campo, a saber, a Constituição Federal de 1988 e a LDB. Ainda que parte das demandas expostas por esses atores não tenha sido integralizada de maneira central, esses marcos parecem ter influenciado a constituição do subsistema, especialmente pela criação de organizações representativas cuja atuação se mantém até os dias atuais. A mobilização do campo também foi importante para o processo de elaboração do I PNE, cujo histórico será relatado a seguir.

3.2.1. I PNE (Lei 10.172/2001): histórico, disputas e atores

Como discutido, a planificação educacional seguia um movimento pendular no período que antecede à promulgação da Constituição Federal de 1988. Este quadro passou a ser alterado a partir da aprovação da LDB, que em seu artigo 87 prevê a obrigatoriedade de elaboração do Plano Nacional de Educação, em consonância à Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996b).

Art. 87º. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º. A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996b).

No entanto, o referido artigo integra a seção de disposições transitórias, em referência à Década da Educação, o que não colocaria a obrigatoriedade de elaboração de planos posteriores. Assim, e somente a partir da EC 59/2009, os planos nacionais de educação passaram a ser obrigatórios a todos os entes federados, em virtude de alteração ao artigo 214 da Constituição Federal de 1988.

Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

“Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] (BRASIL, 2009).

Como destacado, o FNDEP teve atuação relevante em diversos momentos de elaboração de normativas para o campo educacional no período democrático. No entanto, para os fins do presente estudo, ressaltar-se a importância do Fórum para a elaboração de proposta para o I PNE. Nesse processo, teve destaque a realização dos Congressos Nacionais de Educação (CONED) (Belo Horizonte, 1996/1997)³⁴ como espaços de debate e articulação dos atores do campo, organizados e propostos por atores do subsistema educacional, tendo resultado na elaboração do documento “PNE – Proposta da Sociedade Brasileira”, que culminou no Projeto de Lei (PL) 4.155/1998, I PNE, apresentado pelo Deputado Ivan Valente (BOLLMANN, 2010; SIMIELLI, 2008; VALENTE; ROMANO, 2002; Entrevista ACAD1).

A proposta do FNDEP apresentava disposições sobre as modalidades e etapas da educação, incluindo educação infantil e ensino superior, além de propostas para a formação de professores, para o Sistema Nacional de Educação (SNE) e para a gestão democrática. A

³⁴ Foram, ainda, realizados três Congressos Nacionais de Educação no período posterior à aprovação do PNE: III Congresso Nacional de Educação (Porto Alegre, RS – dezembro de 1999), IV Congresso Nacional de Educação (São Paulo – abril de 2002) e V Congresso Nacional de Educação (Recife, PE – maio de 2005). Os congressos realizados posteriormente tinham caráter de resistência do campo educacional, sobretudo no V Congresso, em que se destacou o debate sobre o necessário estabelecimento do SNE, as demandas de etapas e modalidades educacionais, como a universalização da pré-escola e oferta de creche, além de aspectos relacionados à chamada mercantilização da educação, sob o tema “Educação não é mercadoria!” e, por fim, o financiamento, com debates sobre investimentos educacionais como proporção do PIB (BOLLMANN, 2010).

temática do financiamento também foi abordada, tendo sido definidos instrumentos e propostas para o campo, dentre eles meta de vinculação de recursos com projeção de atingimento de percentual do PIB, na ordem de 10% do PIB, e a definição de “custo aluno/qualidade/ano” (BRASIL, 1998a).

Metas

Aumentar em dez anos os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB para o pleno atendimento das propostas contidas neste Plano Nacional de Educação; Suprir a defasagem das verbas destinadas à educação e incrementar novas fontes de recursos para o setor educacional garantindo-se o princípio da progressividade da tributação através de:

- a) regulamentação do imposto sobre as grandes fortunas previsto constitucionalmente;
 - b) reforma tributária de modo a obter mais recursos na forma de impostos diretos (por exemplo: imposto sobre a Herança);
 - c) estabelecimento do salário-creche;
 - d) combate intransigente à sonegação à renúncia fiscal e às isenções fiscais para alcançar a plena capacidade de arrecadação da carga tributária;
 - e) estabelecimento de maior dotação para o FPE e para o FPM;
 - f) combate ao FEF (Fundo de Estabilização Fiscal) enquanto medida econômica que retira recursos da educação.
- Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima proporcionando a gratuidade ativa para a frequência e a permanência das crianças na escola.
 - Garantir os recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados (com paridade de remuneração) e pensionistas não como verbas de manutenção e desenvolvimento da educação.
 - Definir o valor do custo aluno/qualidade/ano para a Educação Básica a partir de 1998 nos percentuais equivalentes a 25-30 % da renda per capita.
 - Definir o valor do custo aluno/qualidade/ano para o ensino Superior a partir de 1998 no percentual equivalente a 60% da renda per capita (BRASIL, 1998a; Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira, 1997).

Em março de 1998, por iniciativa do poder executivo federal, foi apensado ao projeto inicial do I PNE, o PL 4.173/1998³⁵, de iniciativa do Poder Executivo. A proposta trazia um conjunto de disposições sobre o financiamento da área, com destaque para a meta de vinculação de recursos com projeção de atingimento de percentual do PIB, na ordem de 6,5%, considerando os esforços da União, estados, municípios e do setor privado. Não havia menção direta à definição de custos por aluno relacionados a um padrão de qualidade.

Metas

1. Elevação na década, através de conjunto da União, dos estados e municípios e do setor privado, do percentual do PIB aplicado em educação, para atingir o mínimo de 6,5%.
2. Implementar mecanismos de fiscalização e controle que assegurem o rigoroso cumprimento do art. 212 da Constituição em termos de aplicação dos percentuais mínimos vinculados à educação.

³⁵ Relatos dão conta de que a proposta elaborada pelo governo federal teve como base a “Conferência de Educação para Todos”, o “Plano Decenal de Educação para Todos”, bem como os subsídios trazidos por organizações da sociedade civil consultadas, como o CONSED e a UNDIME (CÂMARA DOS DEPUTADOS; SENADO FEDERAL, 2015; PINTO, 2002, BRASIL, 2001).

3. Criar mecanismos que viabilizem, imediatamente, o cumprimento do §5 do art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases, que assegura o repasse automático dos recursos vinculados à educação para o órgão responsável por este setor.
4. Estabelecer mecanismos destinados a assegurar o cumprimento dos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases, que definem o que são gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino e o que não pode ser incluído nessa rubrica.
5. Mobilizar os Tribunais de Contas, a Procuradoria da União, os sindicatos e a população em geral para exercerem a fiscalização necessária para o cumprimento das metas 2, 3 e 4.
6. Assegurar a implantação, em 1998, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e reorientar o orçamento para a educação em função da transformação por ele promovida.
7. Estabelecer, nos municípios, a educação infantil como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à educação não reservados para o Ensino Fundamental.
8. Estabelecer, nos estados, o Ensino Médio como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à educação não reservados para o Ensino Fundamental.
9. Estabelecer, nos municípios e estados, a utilização prioritária para a Educação de Jovens e Adultos dos 15% destinados ao Ensino Fundamental não incluídos no Fundo, mas provenientes de impostos e contribuições sociais locais.
10. Estabelecer Programa Nacional de apoio financeiro e técnico administrativo da União para a oferta, nos municípios mais pobres de Educação de Jovens e Adultos para a população de 15 anos e mais, que não teve acesso ao Ensino Fundamental (BRASIL, 1998b).

A despeito da mobilização realizada no âmbito dos CONED I e II, bem como no FNDEP, o PNE da Sociedade Brasileira não foi aprovado em sua integralidade. A Lei 10.172/2001 (I PNE) encaminhada para a sanção presidencial apresentava um extenso diagnóstico sobre a educação pública brasileira, bem como a indicação de metas para as dimensões pedagógica, de gestão e, sobretudo, financeira. A proposta defendia, ainda, a obrigatoriedade da criação de parâmetros mínimos de financiamento aos educandos, bem como a vinculação de recursos como percentual do PIB, totalizando 7%, para a oferta de políticas educacionais.

[...] Instaurada a equidade, o desafio é obter a adequação da aprendizagem a um padrão mínimo de qualidade (art. 211, § 1º, CF e art. 60, § 4º, ADCT), definido em termos precisos na LDB (art. 4º, IX) como "a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem". Aqui o conceito chave já não é mais o de valor mínimo, mas o de custo-aluno-qualidade. [...] Para enfrentar esta necessidade, os sistemas de ensino devem ajustar suas contribuições financeiras a este padrão desejado, e particularmente à União cabe fortalecer sua função supletiva, através do aumento dos recursos destinados à complementação do FUNDEF (BRASIL, 2001).

Os artigos do plano que versavam sobre as dimensões de financiamento, foram vetados pelo líder do executivo, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, e não retomados pelos governos seguintes. Valente e Romano (2002) e Bollmann (2010) destacam modificações apresentadas ao texto final da lei, sobretudo em relação à não previsão de implementação do SNE, à não erradicação do analfabetismo e à não universalização da educação básica. Contudo,

dentre as principais limitações decorrentes da aprovação do texto final do I PNE, estariam os vetos presidenciais à temática do financiamento, de modo que, para alguns atores, o plano passou a ser uma “carta de intenções”, uma vez que os meios orçamentários e financeiros para sua consecução não haviam sido garantidos (VALENTE; ROMANO, 2002, p.105).

[...] Vimos, também, que, como foi aprovado no parlamento, este PNE já estava claramente comprometido em sua validade, pelo traço de carta de intenções. Os vetos que FHC impôs à lei, além de radicalizarem tal característica, retiraram do PNE precisamente alguns dispositivos que a pressão popular havia forçado a que fossem inseridos (VALENTE; ROMANO, 2002, p.105).

O quadro 7 apresenta os artigos e justificativas apresentadas pelo poder executivo para os vetos aplicados às metas de investimento público no âmbito do I PNE.

Metas	Razões de Veto
1. Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7% . Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano.	Estabelecer-se, nos termos propostos, uma vinculação entre despesas públicas e PIB, a vigorar durante exercícios subsequentes, contraria o disposto na Lei Complementar no 101/2000, por não indicar fonte de receita correspondente e não estar em conformidade com o PPA. [...] Dessa forma, estaria desatendido o comando constitucional antes citado que determina a consonância entre os Planos e Programas e o próprio PPA. Além disso, a falta de determinação do quantum correspondente, no Plano Nacional de Educação, para a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - o que se justifica para não inquirar de inconstitucionalidade a proposta por interferência indevida entre as diversas esferas de poder [...].
7. Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino , definidos nacionalmente.	[...] contempla determinação direcionada às três esferas governamentais no sentido do cumprimento das vinculações e subvinculações constitucionais, assim como à alocação de valores correspondentes a padrões mínimos de qualidade de ensino. Conquanto seja inequívoca a relevância de tal disposição, não se mostra adequada a veiculação de conteúdo de tal natureza por intermédio de lei ordinária federal, que não tem o condão de obrigar Estados e Municípios, principalmente em matéria de vinculações e subvinculações constitucionais, razão por que a proposta estaria eivada de inconstitucionalidade por determinar interferência indevida entre as diversas esferas de poder.
13. Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção de desenvolvimento do ensino .	O projeto, tal como redigido, traz enorme encargo para os cofres públicos, desprezando, num primeiro plano, as contribuições dos beneficiários para a Previdência Social, indo de encontro, portanto, às diretrizes atualmente em vigor de reformulação do setor como contribuição para o ajuste fiscal. Além disso, a medida atribui, injustificadamente, tratamento diferenciado e privilegiado aos aposentados e pensionistas do ensino público, em detrimento dos demais aposentados e pensionistas [...].

Quadro 7. Vetos ao I PNE – 2001-2010 (Lei 10.172 de 2001)

Elaboração própria, com base na Lei 10.172/2001, grifo nosso.

No quadro 8 são apresentados os dispositivos relativos à temática do financiamento que integraram o I PNE, bem como são apontados aqueles vetados pelo Poder Executivo.

1. Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano [VETADO].
2. Implementar mecanismos de fiscalização e controle que assegurem o rigoroso cumprimento do art. 212 da Constituição Federal em termos de aplicação dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Entre esses mecanismos estará o demonstrativo de gastos elaborado pelos poderes executivos e apreciado pelos legislativos com o auxílio dos tribunais de contas respectivos, discriminando os valores correspondentes a cada uma das alíneas do art. 70 da LDB.
3. Criar mecanismos que viabilizem, imediatamente, o cumprimento do § 5º do art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases, que assegura o repasse automático dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o órgão responsável por este setor. Entre esses mecanismos deve estar a aferição anual pelo censo escolar da efetiva automaticidade dos repasses.
4. Estabelecer mecanismos destinados a assegurar o cumprimento dos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases, que definem os gastos admitidos como de manutenção e desenvolvimento do ensino e aqueles que não podem ser incluídos nesta rubrica.
5. Mobilizar os Tribunais de Contas, as Procuradorias da União e dos Estados, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, os sindicatos, as organizações não-governamentais e a população em geral para exercerem a fiscalização necessária para o cumprimento das metas nº 2, 3 e 4.
6. Garantir, entre as metas dos planos plurianuais vigentes nos próximos dez anos, a previsão do suporte financeiro às metas constantes deste PNE.
7. Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente [VETADO].
8. Estabelecer, nos Municípios, a educação infantil como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.
9. Estabelecer, nos Estados, o ensino médio como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.
10. Estabelecer a utilização prioritária para a educação de jovens e adultos, de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental cujas fontes não integrem o FUNDEF: nos Municípios (IPTU, ISS, ITBI, cota do ITR, do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos), nos Estados e no Distrito Federal (IPVA, ITCM, cota do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos).
11. Estabelecer programa nacional de apoio financeiro e técnico-administrativo da União para a oferta, preferencialmente, nos Municípios mais pobres, de educação de jovens e adultos para a população de 15 anos e mais, que não teve acesso ao ensino fundamental.
12. Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima associados à educação, de sorte a garantir o acesso e permanência na escola a toda população em idade escolar no País.
13. Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino [VETADO].
14. Promover a equidade entre os alunos dos sistemas de ensino e das escolas pertencentes a um mesmo sistema de ensino.
15. Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos.
16. Integrar ações e recursos técnicos, administrativos e financeiros do Ministério de Educação e de outros Ministérios nas áreas de atuação comum.
17. Assegurar recursos do Tesouro e da Assistência Social para programas de renda mínima associados à educação; recursos da Saúde e Assistência Social para a educação infantil; recursos destinados à universalização das telecomunicações, à criação de condições de acesso da escola, às redes de comunicação informática; recursos do Trabalho para a qualificação dos trabalhadores; recursos do Fundo Penitenciário para a educação de presos e egressos.
18. A União deverá calcular o valor mínimo para o custo-aluno para efeito de suplementação dos fundos estaduais rigorosamente de acordo com o estabelecido pela Lei nº 9.424/1996.

Quadro 8. I PNE – Metas para a temática do financiamento educacional

Elaboração própria, com base na Lei 10.172/2001.

A interpretação de que o I PNE tenha sido uma normativa sem efeitos substanciais para as políticas de educação, entretanto, não parece ser unânime entre os atores do subsistema educacional brasileiro. Martins (2015), por exemplo, afirma que, embora não haja dúvidas de que os vetos ao financiamento tenham representado o enfraquecimento da peça normativa, o I PNE não teria se resumido a uma “carta de intenções, sem qualquer efeito prático”. Segundo o autor, ao menos três importantes ganhos foram decorrentes da aprovação do documento, quais sejam, i) a criação de um referencial para as políticas de educação no âmbito do governo federal e também para os entes subnacionais, ii) a criação de um marco normativo que embasa interpretações sobre o direito à educação e iii) a instituição da cultura de planejamento como um elemento da política educacional (MARTINS, 2015).

O PNE I, no mínimo, constituiu uma referência para a adoção de políticas públicas, não só no âmbito federal, mas também por parte dos entes subnacionais, além de ser um vetor interpretativo para questões levadas aos tribunais, no que tocou o direito à educação. Ademais, trouxe ao terreno da legislação educacional a cultura do planejamento (MARTINS, 2015, p. 167).

De maneira semelhante, a despeito da não aprovação do I PNE tal qual propunha a proposta consubstanciada no documento “PNE da Sociedade Brasileira”, Aguiar (2010) destaca aspectos positivos em todo o processo. A construção do I PNE pode ser caracterizada como um processo pedagógico que possibilitou a identificação dos interesses e embates existentes no campo, além de ter incentivado a elaboração de um diagnóstico sobre a situação educacional do país, em todos os seus níveis e modalidades, bem como sobre as demandas da população alvo.

[...] o processo de elaboração do PNE teve um caráter pedagógico, porque evidenciou os interesses e embates dos diversos atores da sociedade política e da sociedade civil envolvidos na busca da definição das prioridades educacionais para uma década. Assim, considerando as condições sócio-políticas e econômicas do país e as perspectivas de seu desenvolvimento, o debate abrangia: o diagnóstico da situação educacional do país, em todos os níveis e modalidades, as demandas e reivindicações da sociedade, a situação dos recursos financeiros e as condições de infraestrutura e de pessoal das redes de ensino e dos sistemas (AGUIAR, 2010, p. 712).

A aprovação do I PNE foi um momento de embate entre as forças da comunidade educacional, de modo que a questão do financiamento foi discutida no âmbito do subsistema de educação. Assim, evidenciou-se a centralidade e complexidade do tema, podendo ser identificada a existência de posicionamentos não consensuais entre os atores, que refletiam, em suma, concepções distintas sobre os rumos da política educacional do país e sobre o lugar a ser ocupado pelo financiamento (AGUIAR, 2010).

O texto final aprovado traz as marcas dos embates ocorridos ao longo da tramitação da proposta, que se manifestam, especialmente, quando se trata da aplicação de

recursos para garantir o alcance das metas, item que sofreu restrições mediante os nove vetos presidenciais (AGUIAR, 2010, p. 712).

O I PNE seria idealmente um compromisso compartilhado com todos os entes da federação, uma vez que a normativa previa a elaboração, por estados e municípios, de seus respectivos planos decenais de educação, estando definida, a existência de um mecanismo indutor de planejamento local e de articulação e coordenação entre os entes federados (AGUIAR, 2010). Entretanto, análises sobre o período posterior à aprovação do I PNE dão conta de que grande parte dos estados e municípios não prosseguiu na elaboração de seus respectivos planos de educação em consonância à normativa nacional (MARTINS, 2004; MARTINS, 2011).

No que se refere à dimensão do financiamento, Martins (2011) e Martins (2004) apresentam um conjunto de apontamentos sobre os dispositivos aprovados no âmbito do I PNE. Parte das modificações trazidas para a área foram discutidas no capítulo II, que debateu o histórico da estrutura de financiamento educacional no Brasil.

Assim, foram observados avanços na perspectiva de controle social, especialmente pela criação, no âmbito do FUNDEB/FUNDEB, dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, pela elaboração de documentos de orientação para a atuação de órgãos como o Ministério Público e pela atuação da Controladoria Geral da União (meta 2).

A avaliação apresentada por Martins (2001) e Martins (2004) apontou não ter havido indícios de priorização do financiamento para as etapas de educação infantil e ensino médio (metas 8, 9 e 10), ao menos no período imediatamente posterior à aprovação do I PNE. A literatura consultada parece corroborar esse fenômeno, que foi parcialmente alterado somente a partir da vigência do FUNDEB, que previa a inclusão das matrículas de toda a educação básica para oômputo de repasses de recursos do fundo, conforme discutido no capítulo II. Cabe ressaltar, ainda, que as metas 8, 9 e 10 definem *prioridade*, não implicando em *vinculações*, indicando poucas sanções para o caso de não cumprimento.

No que tange à equidade entre os sistemas de ensino (meta 14), destaca-se a participação diminuta da União no âmbito do FUNDEF/FUNDEB, em virtude da fixação de baixo valor mínimo por aluno, fazendo com que, no último ano de vigência, apenas dois fundos estaduais fossem elegíveis para receber a complementação do governo federal. No nível local, a equidade na alocação de recursos dependeria de decisões discricionárias dos gestores públicos, ainda que iniciativas do governo federal, como PDDE³⁶, pudessem contribuir para que as unidades

³⁶ Para mais informações sobre o PDDE, ver capítulo II.

escolares tivessem acesso a mais recursos financeiros e alcançassem maior autonomia financeira (meta 5) (MARTINS; 2004; MARTINS, 2011).

O I PNE previa a realização de avaliações sobre a implementação das metas e objetivos pactuados, como indica o Art. 3º da referida lei: “A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2001). Conforme indica a Exposição de Motivos nº 33, anexa ao PL 8.035/2010, proposta apresentada pelo Executivo Federal para o II PNE, diversas foram as ações de avaliação do I PNE:

Dentre os processos avaliativos ocorridos ao longo da implementação do PNE vigente, sistematizados pelo MEC, merecem ser destacados: (a) a realização de estudo sobre a implementação do PNE pela Consultoria Legislativa, por solicitação da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, publicado em 2004; (b) o Colóquio Nacional sobre Mecanismos de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação, realizado em Brasília, em 2005, sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (Cafise) da Seb/MEC; (c) os Seminários regionais de acompanhamento e avaliação do PNE e dos planos decenais correspondentes, realizados nas cinco regiões do País, em 2006, e coordenados pelo MEC/Seb/Dase/Cafise; (d) os diagnósticos regionais da situação educacional diante das metas do PNE, realizados pelo Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional (Cedeplar/UFMG), em 2006; (e) os Ciclos de debates pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) com vistas a subsidiar o MEC no envio de propostas para o Congresso Nacional, em setembro e outubro de 2005; a Avaliação Preliminar do PNE, de 2001 a 2005, coordenada pela DTDIE/Inep, com a participação de especialistas em educação; e (g) a Avaliação do PNE, de 2001 a 2008, coordenada pela SEA/MEC, com a participação de especialistas em educação (BRASIL, 2010, p.25).

Desse modo, cabe ressaltar que, certamente, esta breve revisão constitui uma análise não exaustiva da implementação das metas de financiamento do I PNE. Assim, para além das já citadas iniciativas de avaliação do plano, estudos específicos podem contribuir para o aprofundamento desta análise, dentre os quais destacam-se as publicações “Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise”, publicadas anualmente pelo IPEA, e que constituem importante fonte de informação sobre as políticas educacionais do país³⁷.

A presente subseção teve por objetivo discutir o histórico de planificação educacional no país, tendo como foco específico a temática de financiamento. No Brasil, a elaboração de planos educacionais, com duração decenal, teve início com a aprovação do I PNE, pela Lei 10.172/2001. Entretanto, a legislação educacional não definia a obrigatoriedade de elaboração de tais documentos, sendo esta uma medida transitória consubstanciada pela LDB. Somente em

³⁷ Disponível em: <

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145>.

virtude da aprovação da EC 59/2009, a elaboração de planos educacionais passa a ser uma obrigatoriedade para o Estado brasileiro.

A análise do processo de elaboração do I PNE permite apontar a existência de atores e projetos políticos – ideias, interesses e sentidos – em disputa, com vistas a influenciar a formatação final da normativa. Considerando a temática do financiamento, tais projetos refletiam, de maneira geral, disputas entre dois projetos: o primeiro, representava o objetivo de ampliação de recursos para a área, aliado à definição de critérios para distribuição por aluno, com base no princípio da qualidade, ao passo que o segundo, se relacionava à priorização dos esforços para a construção de mecanismos de controle e fiscalização da aplicação de investimentos em educação, bem como aprimoramento da gestão financeira e orçamentária.

Ao final do processo de tramitação, três dispositivos legais que se relacionavam à ampliação de recursos foram vetados em sua integralidade. Para alguns atores, tal medida teria transformado o I PNE em uma mera “carta de intenções”, uma vez que faltavam os meios (financeiros) para que as metas de expansão e melhoria da qualidade educacional pudessem se concretizar. Para outros atores do subsistema educacional, no entanto, a despeito de reconhecerem as limitações trazidas pelos vetos ao financiamento, o processo de construção do plano representou um importante marco para o campo.

Para os fins da presente pesquisa, destaca-se a importância do I PNE por dois principais motivos. A análise histórica do processo de construção do plano permite indicar que este se tornou uma relevante normativa para o subsistema educacional, uma vez que diversos atores se mobilizaram em torno da aprovação de dispositivos normativos, reunidos no “PNE da Sociedade Brasileira”. Ao menos considerando a temática do financiamento, essa mobilização parece ter permanecido nos anos posteriores, sobretudo no marco de construção do FUNDEB, momento em que foi intensamente discutida a inclusão das etapas de educação infantil e ensino médio para cômputo da distribuição de recursos. Em suma, argumenta-se que a construção do I PNE intensificou a articulação dos atores do subsistema educacional, fenômeno que, considerando as premissas do modelo analítico adotado, está intrinsecamente relacionado à premissa que aponta para a importância de considerar articulações de atores com base em um longo horizonte temporal.

A proposição de instrumentos para o financiamento educacional no âmbito do I PNE, sobretudo a meta de investimento em educação como projeção de percentual do PIB e a definição de parâmetros para a distribuição de recursos a partir de critérios de qualidade, representa o

segundo grande destaque do plano. Ainda que tais instrumentos não tenham sido aprovados, estes passaram a representar demandas históricas da comunidade educacional, ocupando de maneira central o debate no âmbito do II PNE.

O I PNE possuía vigência decenal e, portanto, vigoraria até o ano de 2011. Em 20 de dezembro de 2010, o governo federal apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 8.035/2010, com vista a aprovar o II PNE.

O histórico de elaboração, principais marcos e atores envolvidos ao longo do processo de construção do II PNE serão apresentados no próximo capítulo. Inicialmente, será apresentada uma breve revisão sobre os instrumentos de políticas públicas envolvidos na tramitação, quais sejam, a meta de investimento em educação como projeção de percentual do PIB e o chamado CAQi/CAQ. Em seguida, serão discutidos as principais etapas e marcos do processo de tramitação do plano, considerando os registros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como os documentos públicos produzidos ao longo do processo, dentre eles, posicionamentos públicos, notas técnicas e relatórios. Por fim, será apresentada a análise das notas taquigráficas e entrevistas com atores do subsistema educacional, com vistas à identificação dos projetos políticos e instrumentos em disputa na tramitação do II PNE, dimensões essenciais à caracterização das coalizões do subsistema da política educacional.

4. II Plano Nacional de Educação: o financiamento sob a perspectiva da universalidade, equidade e qualidade

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Constituição Federal de 1988, redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, grifo nosso).

O objetivo geral do presente estudo compreende a análise do contexto e dos processos políticos que resultaram na aprovação da meta de investimento público do II PNE. Com base nesse direcionador geral, dois objetivos específicos são almejados pela pesquisa. O primeiro, compreende a identificação das coalizões envolvidas na tramitação da matéria, bem como de seus discursos, tensões e estratégias utilizados para influenciar o processo. O segundo objetivo, por sua vez, se manifesta pela análise dos projetos políticos e instrumentos em disputa ao longo da tramitação do plano, com destaque para a temática do CAQi/CAQ e da meta de investimento em educação como projeção percentual do PIB.

Os capítulos anteriores apresentaram o histórico de constituição e incidência de atores e organizações no âmbito do subsistema educacional brasileiro, especificamente no que tange à temática do financiamento educacional. Foram, assim, analisados os principais marcos históricos do processo de constituição de normativas para a área do financiamento, com destaque para as disposições trazidas pela Constituição Federal de 1998 e pela LDB, além dos processos políticos de estruturação do campo no que tange à elaboração de planos de educação, tendo sido dada ênfase ao I PNE, consubstanciado na Lei 10.172/2001.

Até esse momento, duas considerações merecem destaque. A análise dos processos históricos do subsistema educacional indica que sua constituição data de períodos pregressos, muito antes do contexto de elaboração e aprovação do II PNE. Os indícios que sustentam essa análise podem ser identificados pela existência de distintos movimentos e iniciativas desenvolvidos, como o Movimento dos Pioneiros da Educação Nova e o FNDEP. Considerando essa articulação, diversos foram os momentos em que os atores e organizações do campo almejaram incidir nos

processos decisórios da área, dentre eles, no marco da formulação da Constituição Federal de 1988, da LDB e, mais recentemente, ao longo da construção do I PNE.

O reconhecimento de que o subsistema tem se organizado ao longo das décadas não ignora o fato de que os atores que o integram estão sempre pautados pela mutabilidade de sua atuação³⁸. Assim, essa afirmação não indica, portanto, se tratarem dos mesmos atores, com as mesmas pautas e estratégias de atuação (GOHN, 2016). No entanto, a existência de uma rede de atores – por vezes, organizados em coalizões – pode apontar também para a possível existência de aprendizados desenvolvidos ao longo do tempo, aprendizados esses que tendem a modificar as estratégias e mecanismos de incidência políticas das organizações e, portanto, contribuir para mudanças no subsistema analisado.

A segunda consideração dá conta de que dois dos instrumentos debatidos e aprovados no marco do II PNE, quais sejam, o CAQi/CAQ e a meta de investimento em educação como projeção de percentual do PIB, constituem bandeiras históricas do subsistema educacional, estando presentes em distintos momentos e manifestações ao longo dos períodos analisados. Cabe destacar que não se faz referência à sua precisa operacionalização, mas sim à previsão de princípios que sustentassem esses instrumentos, como a noção de padrões mínimos de qualidade, orientação conceitual que deu origem ao CAQi/CAQ.

A constituição do subsistema educacional brasileiro e, especificamente, do subsistema do financiamento educacional, dada o seu horizonte temporal, está alinhada à uma das premissas defendidas pelo modelo teórico adotado, a de que os processos de mudança, e a atuação de coalizões de defesa, devem ser analisados e compreendidos em uma perspectiva de longo prazo, de dez anos ou mais (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al, 2014).

O relato da tramitação do II PNE, incluindo seus principais marcos, produtos e atores envolvidos no processo constitui objetivo do presente capítulo. Nele, serão retomados os eventos prévios à elaboração do plano, as etapas da tramitação no Congresso Nacional, os principais atores envolvidos, bem como seus posicionamentos e propostas apresentadas. Considera-se que esse exercício contribui para o registro histórico do processo, bem como para a compreensão dos processos políticos que culminaram na aprovação da matéria.

³⁸ Não ignoramos também a possibilidade de transição entre atores da sociedade civil para ocupação de cargos do Estado e, também, o fenômeno contrário, quando ocupantes de cargos públicos passam a atuar em organizações da sociedade civil e do setor privado. Como aponta a literatura sobre redes em educação abordada no capítulo teórico, as fronteiras entre sociedade civil, Estado e mundo privado tendem a ser mais tênues e facilmente transponíveis.

O capítulo compreende a revisão histórica sobre os já citados instrumentos de políticas públicas que integram o II PNE, o CAQi/CAQ e a meta de investimento em educação como projeção percentual do PIB, com destaque para as distintas propostas e interpretações defendidas por atores e organizações do campo.

Por fim, tendo por base os registros das notas taquigráficas e as 15 entrevistas realizadas com representantes do campo, apresenta-se a análise sobre os projetos políticos e instrumentos em disputa ao longo do processo de construção do II PNE.

4.1. Instrumentos em busca de janelas políticas: o histórico de construção do custo-aluno qualidade e da meta de investimento em educação como proporção do PIB

A prática do financiamento do ensino público no Brasil tem sido prejudicial à equalização das oportunidades educacionais por vários motivos. Um dos principais reside no fato de o poder público ignorar sistematicamente que o direito ao ensino gratuito de boa qualidade é de cada brasileiro e, portanto, ele – o **indivíduo brasileiro** – é naturalmente a **unidade de custo** a ser financiada com os recursos coletados de todos os contribuintes (MELLO, 1989, p. 51, grifo nosso).

A temática do financiamento no âmbito do II PNE esteve permeada, de maneira central, pelo debate acerca de dois instrumentos de políticas públicas, quais sejam, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), o Custo Aluno Qualidade (CAQ) e a meta de investimento em educação como projeção percentual do PIB.

Antes de representarem propostas inovadoras, elaboradas no contexto de construção do II PNE, as ideias e sentidos que estruturam e norteiam tais propostas figuraram como demandas históricas do subsistema educacional, tendo sido previstas, inclusive, em legislações anteriores. Desse modo, argumenta-se que os instrumentos de políticas públicas aprovados no marco do II PNE representaram propostas em busca de espaços decisórios para a sua consolidação, tendo sido debatidas pelas coalizões, resultando em um processo de aprendizado orientado às políticas públicas (*policy oriented learning*).

Dada a constatação de que tais instrumentos de políticas públicas estiveram presentes em outros momentos de relevância para o subsistema educacional e, sobretudo, para a temática do financiamento, a presente subseção apresenta o registro histórico da construção de tais propostas, buscando-se mapear os distintos sentidos e ideias apresentados pelos atores dedicados a estas proposições.

Uma das primeiras referências à ideia de custo educacional por aluno foi expressa no texto de Anísio Teixeira, datado originalmente de 1953. O autor propõe a construção de fundos de educação para o financiamento do ensino – instrumento adotado pelo Brasil décadas depois, no marco do FUNDEF e FUNDEB – que seriam, então, divididos pelo número de alunos. Tal divisão, no entanto, ocorreria em função da definição prévia de insumos necessários ao processo de ensino-aprendizagem, como salários, conservação de prédios e materiais didáticos, orientadores do patamar mínimo de recursos necessário. Teixeira (1999) também propunha a complementação, pela União, aos estados e municípios, de modo a uniformizar ou equalizar o sistema educacional brasileiro.

Necessário se faz, entretanto, indicar desde logo o funcionamento básico do sistema municipal de ensino. Cada município teria, como vimos, seu fundo escolar municipal. Este fundo seria dividido pelo número de crianças escolarizáveis do mesmo município. As escolas deveriam ser mantidas dentro dessa quota individual por aluno; isto é, o ensino deveria custar, por aluno, o que representasse a aludida quota. Essa quota-aluno responderia, pois, pelos salários ou vencimentos dos professores e pessoal de ensino, pelos prédios e sua conservação, pelo material didático, atividades extraclasse e pelas despesas de empréstimo ou patrimoniais, *na proporção que fosse estimada mais adequada*. Tal seria o soalho do sistema escolar municipal. O teto seria o que pudesse ser atingido com os "auxílios por aluno" do Estado e da União. Estes últimos auxílios concedidos uniformemente a todas as crianças do Estado e do Brasil, conforme o caso, atuariam como forças uniformizantes ou equalizadoras do sistema, de todo o sistema escolar nacional (TEIXEIRA, 1999, p. 109, grifo nosso).

Outra importante referência conceitual ao custo educacional por aluno esteve presente nos escritos de Mello (1989). O autor defendia dois principais argumentos relacionados ao financiamento educacional. O primeiro, relacionava o financiamento à dimensão de gestão democrática, indicando que as escolas careceriam de autonomia, uma vez que não poderiam decidir, ou sequer ter acesso aos recursos, estando dependentes de decisões alocativas realizadas por instâncias superiores que pouco conheceriam dos desafios locais.

Restará à escola, assim, democratizar a gestão de seu processo de ensino praticamente sem controle sobre as decisões tomadas anteriormente nos níveis hierarquicamente superiores (MELLO, 1989, p. 51).

O segundo argumento apontava que a alocação de recursos para a educação se daria em função das capacidades individuais dos entes. Tal situação fazia – e ainda faz – com que determinados estados e municípios tenham valor/aluno/ano diferenciados, como uma medida de suas capacidades financeiras, o que representaria um agravante à inequidade do sistema educacional, também contribuindo diretamente para a manutenção das desigualdades sociais (MELLO, 1989).

Desse modo, Mello (1989) argumentava que a vinculação de recursos para a educação, considerando os patamares definidos pela Constituição Federal de 1988, não diria respeito aos valores suficientes, mas sim aqueles possíveis de serem alocados, sendo premente a redistribuição de recursos entre os entes de menor capacidade de financiamento, de modo a equalizar as capacidades de oferta das políticas educacionais.

As proposições trazidas por Teixeira (1999) e Mello (1989), portanto, os insumos necessários ao processo de ensino-aprendizagem e a relevância da equalização das capacidades de financiamento dos estados e municípios guardam estreita relação com a dimensão *conceitual* do *custo por aluno* construído com base no critério de *qualidade*: a definição dos custos necessário para o alcance do padrão de *qualidade educacional* que, rateados pela matrícula efetiva – ou projetada – resultam no valor a ser investido ou repassado, por aluno, às redes de ensino do país.

Qualquer situação adotada para a operacionalização das garantias constitucionais de ensino público gratuito de boa qualidade para todos os brasileiros terá que considerar, primeiramente, uma definição democrática de qualidade, baseada nos elementos fundamentais e imprescindíveis na escola, tais como currículos social e culturalmente relevantes, equipamentos, materiais didático-escolares e planta física suficientes e adequados às necessidades educacionais da clientela, professores competentes com planos de carreira e salários dignos, transporte para democratizar o acesso físico à escola, alimentação e assistência à saúde.

O custo desse padrão de qualidade pode ser, então, tecnicamente rateado pela matrícula projetada, gerando o que decidi chamar de coeficiente de **custo/aluno/qualidade**, que servirá como unidade de custo a ser usada na projeção dos recursos a serem repassados às escolas com base em sua matrícula prevista e que poderão ser corrigidos posteriormente com base na matrícula efetiva.

Trabalha-se, assim, como uma medida de **necessidade educacional** sintetizada no **custo/aluno/qualidade**, que multiplicada pela matrícula de cada escola resulta no montante de recursos necessários ao financiamento do ensino (MELLO, 1989, p. 52-53, grifo no original).

Segundo Mello (1989) houve proposta na Constituinte de 1988 para que os recursos financeiros assegurados à MDE tivessem padrões mínimos de qualidade e custos. Ademais, sempre que as dotações de municípios e estados não fossem suficientes para atender ao padrão de qualidade do referido artigo, a diferença seria coberta, respectivamente, por estados e pela União. Entretanto, tais medidas, não foram estritamente aprovadas pela Lei. A Constituição Federal de 1988, no entanto, prevê, no Art. 206, a noção de *padrão de qualidade*. De maneira semelhante, a LDB, aprovada em 1996, faz menção a esse direcionador³⁹.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

³⁹ Outros artigos da LDB dão parâmetros sobre o que se entende por qualidade: artigos 25, 34 e 67, por exemplo GOMES (2009).

VII - garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988).

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX - *padrões mínimos de qualidade de ensino*, definidos como a variedade e quantidade mínimas, *por aluno*, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (BRASIL, 1996b, grifo nosso).

Outros dispositivos normativos também apontam para a noção de padrões mínimos de qualidade como referenciais para o financiamento da educação, além da previsão de mecanismos de complementação de recursos para promover a equalização de oportunidades educacionais nos entes federados. No âmbito do FUNDEF, em virtude da EC 14/1996, e pela Lei 9.424/1996, que regulamenta o funcionamento do fundo, havia a previsão de parâmetros e de uma meta temporal – considerando o horizonte de 5 anos - para a garantia de “valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade”⁴⁰.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e *padrão mínimo de qualidade do ensino* mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) (BRASIL, 1996a, grifo nosso).

Art. 60, § 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um *padrão mínimo de qualidade de ensino*, definido nacionalmente (BRASIL, 1996a, grifo nosso).

Art. 13. Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um *padrão de qualidade de ensino* definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2º, os *seguintes critérios*: I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula, II - capacitação permanente dos profissionais de educação, III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes, IV - complexidade de funcionamento, V - localização e atendimento da clientela e VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino (BRASIL, 1996c, grifo nosso).

No âmbito do FUNDEB, no entanto, os dispositivos relacionados a padrões mínimos de qualidade foram suprimidos, tendo permanecido, no entanto, a previsão de fatores de ponderação para distribuição de recursos no âmbito de cada fundo estadual. Para Gomes (2009)

Haveria, portanto, o reconhecimento de que “características como o tamanho da jornada escolar, relação adequada entre aluno/professor e salas com recursos

⁴⁰ Nesse ponto, cabe ressaltar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 71 (ADPF), apresentada em resposta aos critérios adotados pelo governo federal para a fixação valor aluno mínimo no âmbito do FUNDEF. A interpretação seria a de que tais critérios representariam omissão relacionada ao cumprimento da normativa do fundo, na medida em que o valor não seria definido tendo por base critérios de qualidade (Entrevista ACAD2).

especializados (no caso da educação especial) influenciam os valores per capita (GOMES, 2009).

Consideradas as disposições normativas sobre a noção de padrão de qualidade do ensino, presentes nas legislações nacionais, além das formulações teóricas que buscavam definir tal conceito, alguns estudos formularam propostas de *operacionalização* do conceito de custo por aluno para o financiamento educacional, sobretudo pela definição de quais insumos poderiam estar relacionados a essa referida qualidade.

Em 2001, foi publicado o Relatório do Grupo de Pesquisa sobre Financiamento Educacional. O documento apontava reflexões sobre os gastos em educação realizados pelo setor público, pelo MEC e pelas famílias, fazendo considerações específicas sobre cada um dos grupos. O estudo apresentava, ainda, possíveis fontes de financiamento para os gastos com educação, como a ampliação de vinculação de recursos para estados e municípios, da ordem de 30% da receita líquida de impostos, vinculação das contribuições, no âmbito do governo federal, o fim da redução dos subsídios e renúncia fiscal e das isenções para as escolas privadas, a criação de taxas e contribuições, cuja arrecadação seria destinada integralmente ao ensino, além do combate à sonegação e operação de crédito (RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO SOBRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, 2001).

O estudo também apresentava proposta de cálculo para de definição de um custo por aluno considerando critérios de qualidade. As estimativas propostas estavam estruturadas em duas dimensões. A primeira, relacionada aos custos em sala de aula, que incluíam o pagamento de professores, a aquisição de materiais didáticos e de equipamentos. O segundo conjunto de valores compreendia os custos no âmbito da escola, incluindo a i) administração geral, o ii) suporte pedagógico, a iii) operação e manutenção, iv) alimentação e v) custos na administração central.

Mas quanto custa uma escola de qualidade? Responder a essa pergunta não é fácil, e demanda infindáveis discussões. Uma coisa é certa, com menos de R\$ 1.000/aluno-ano, dificilmente é possível construir uma escola de qualidade, mesmo considerando as diferenças regionais (RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO SOBRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, 2001, p. 124).

O gasto estimado para o financiamento da proposta de custo por aluno seria proporcional a 24% do PIB *per capita* por aluno. Cabe ressaltar que as estimativas faziam referência a uma escola de 600 alunos, compreendendo a etapa de ensino fundamental, em virtude do FUNDEF

(RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO SOBRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, 2001).

Um segundo estudo sobre a proposta de elaboração de custo por aluno considerando o critério de qualidade foi produzido pelo INEP, sob coordenação de Nalú Farenzena (2005), com publicação realizada no ano de 2005. A pesquisa conduzida em oito estados brasileiros⁴¹, teve, dentre os seus objetivos, o levantamento e análise das “fontes de recursos de escolas públicas e os principais componentes do custo-aluno num período de doze meses” (FARENZENA, 2005, p. 7). O estudo foi elaborado tendo por base uma amostra de escolas selecionadas a partir de um critério de qualidade, compreendendo unidades de diferentes etapas de educação (denominadas como tipologias), quais sejam, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio⁴² (FARENZENA, 2005).

A pesquisa tomou por definição de custo/aluno/ano, as quantidades de recursos utilizados por aluno no período de um ano. Os recursos podem ser entendidos de forma ampla, desde as quantidades de material de consumo e permanente, até o valor do metro quadrado do terreno e da área edificada disponível por aluno. A quantificação dos custos foi apresentada em valores monetários do período de um ano, considerando a unidade aluno/ano. Ou seja, o montante anual do custo monetário por categoria de custo foi dividido pelo número de alunos matriculados na escola. É oportuno registrar que o banco de dados contém informações sobre os custos em espécie, ou seja, por unidade de medida usual dos diferentes insumos utilizados, como número de barras de giz, de cadeiras e carteiras, de litros de detergente, de brinquedos ou de metros de areia (FARENZENA, 2005, p. 18).

Em relação ao estudo coordenado por Nalú Farenzena (2005), cabe ressaltar, como menciona Martins (2015), e também tendo por base a Entrevista realizada com ACAD1, que as estimativas consideraram os custos já realizados pelas escolas que, por sua vez, foram escolhidas por reunirem critérios de qualidade. Em suma, o estudo não apresentava a proposição de um critério *ótimo* ou *ideal* de custo aluno, balizado pelo conceito de qualidade a partir da definição de insumos, mas sim, buscava analisar escolas cuja estrutura existente – a despeito das diferenças entre estados – cumpriam um critério de qualidade.

O terceiro estudo sobre o custo aluno qualidade analisado no âmbito da presente pesquisa foi conduzido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, denominado “Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil”. O estudo foi elaborado,

⁴¹ Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo.

⁴² Para especificações sobre os critérios de seleção da amostra, ver Farenzena (2005). Ressalta-se que a escolha das escolas que integrariam o estudo também contemplou outros critérios, como o recebimento de prêmios de gestão escolar, bem como informações relacionadas ao contexto local, conhecidas pelos pesquisadores que conduziram o estudo.

nominalmente, por Denise Carreira, à época, Coordenadora-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e José Marcelino de Rezende Pinto, atualmente professor da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FFCLRP/USP).

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi criada em 1999, como resultado da mobilização de organizações do subsistema educacional, com vistas à participação na Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano 2000. No campo do financiamento da educação, a organização teve atuação ao longo da tramitação do FUNDEB, pela mobilização de atores do campo em prol da inclusão de creches e do ensino médio como etapas consideradas para o cômputo da divisão de recursos no fundo, conforme discutido no capítulo III. Diversos atores integram o Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, quais sejam, Ação Educativa, Action Aid, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, Movimento Interfóruns e Educação Infantil do Brasil (MIEIB), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2017).

Hoje é considerada a articulação mais ampla e plural no campo da educação no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo comunidades escolares, movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, além de milhares de cidadãos que acreditam na construção de um país justo e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade. A missão da Campanha é atuar pela efetivação e ampliação das políticas educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito a uma educação pública, gratuita, inclusiva, laica, e de qualidade no Brasil (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2017).

Como se discutirá nas subseções seguintes, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação também teve expressiva atuação ao longo da tramitação do II PNE, especialmente por seu *advocacy* e mobilização junto aos atores do subsistema educacional, especificamente considerando a temática do financiamento da educação.

O debate sobre o CAQi elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁴³ parte da constatação de que houve avanços em relação à universalidade, ao menos na etapa do ensino

⁴³ Antes de iniciar o relato sobre a proposta do CAQi elaborada pela Campanha Nacional, uma contextualização se faz necessária. O relato aqui apresentado compreende as informações trazidas pela proposta inicial da

fundamental, mas que ainda haveria desafios no que concerne à equidade e qualidade das políticas educacionais. No que tange à qualidade das políticas educacionais, o diagnóstico era de que o sistema educacional tenderia a reforçar as desigualdades já existentes no nível socioeconômico dos alunos, uma vez que nas localidades mais pobres também se situam as escolas com insumos mais precários, como biblioteca, quadras de esporte, laboratórios de ciências e informática, além de baixa remuneração e formação de professores (PINTO, 2006).

Desse modo, o diagnóstico acerca da situação educacional do país apontava a necessidade de mudanças substanciais no sistema de financiamento da educação, de modo a torná-lo mais equânime. No contexto deste desafio, o financiamento da educação representaria dimensão central, conforme afirma Pinto (2006),

Esse conjunto de dados mostra claramente que só a implantação do FUNDEB não bastará para enfrentar os desafios da qualidade e da quantidade postos para a educação pública do país. São necessários mais recursos, maior equidade entre as regiões e no interior destas e, finalmente, é fundamental pensar uma organização do regime de colaboração entre os estados e municípios que ponha fim à atual “guerra fiscal” da educação, acirrada pelo FUNDEF, e que o FUNDEB não deve aplacar (PINTO, 2006, p. 209).

A definição do CAQi dialoga diretamente com o tema da qualidade, cuja definição tende a variar em virtude de interpretações e construções de grupos específicos, a depender do contexto histórico. Em suma, não haveria “a” qualidade educacional, mas sim um conceito socialmente em construção, que pode se alterar ao longo do tempo (PINTO, 2006). A proposta do CAQi prevê a noção de qualidade atrelada à ideia da garantia de *padrões mínimos*, representados por insumos empregados no processo de ensino-aprendizagem. Pinto (2006) aponta que,

O consenso que se estabeleceu é que a qualidade de ensino, em um sistema de educação de massa, está associada à *qualidade dos processos de ensino e de aprendizagem*, e que a qualidade desses processos está associada à *qualidade dos insumos* (recursos físicos e pessoal) neles utilizados. Em outras palavras, a ideia central é que a garantia de insumos adequados é a condição necessária (embora possa não ser suficiente) para a qualidade do ensino (PINTO, 2006, p. 211, grifo nosso).

Campanha, publicada por José Marcelino Pinto e Denise Carreira, no ano de 2007. O documento em análise aponta de que o CAQi é, antes de um tudo, um processo, que se beneficia das contribuições apresentadas pelos atores do subsistema educacional e que, portanto, sofre constante atualização de seus valores finais, em virtude, dentre outras variáveis, dos desafios educacionais relacionados, por exemplo, à matrícula. Tal indicação se mostrou verdadeira, uma vez que houve atualizações no valor do CAQi apresentadas ao longo da tramitação do II PNE e que, em suma, dialogavam com os desafios propostos e pactuados por esse plano. Considerando que o registro de todas as mudanças empreendidas a esse instrumento poderia ser infrutífero e, por vezes, confuso, assim como considerando a centralidade desse documento inicial, reportado ao longo das entrevistas realizadas para o presente estudo e pela literatura consultada, optamos por relatar sua composição inicial, referente à publicação de 2007. Por isso, recomendamos, para atualizações sobre o cálculo, a consulta aos materiais disponibilizados no portal da Comissão Especial do PNE, na Câmara dos Deputados, bem como o Portal do Custo Aluno Qualidade. Disponível em: <<http://www.custoalunoqualidade.org.br>>.

A narrativa que justifica a adoção de padrões de qualidade orientados por insumos educacionais aponta que os testes padronizados tendem a desconsiderar que o desempenho dos alunos é fortemente influenciado pelo nível socioeconômico (NSE) desses indivíduos e de suas famílias. Assim, muito do que se vê é, em verdade, um resultado do “efeito NSE familiar”, e não um “efeito escolar”, ou seja, o desempenho dos alunos não decorre, necessariamente, da qualidade da escola, mas sim do capital social acumulado pelos alunos de famílias economicamente e socialmente favorecidas. A existência de insumos de qualidade empregados nos processos de ensino-aprendizagem, no entanto, teria efeito positivo para alunos com baixo NSE (PINTO, 2006). Assim, melhorias nos insumos utilizados pelas escolas tenderiam a impactar positivamente a aprendizagem de alunos pertencentes a grupos que apresentam vulnerabilidade socioeconômica (PINTO, 2013).

Esta constatação empírica, na verdade, é quase auto evidente. Se a ausência de uma biblioteca adequada ou de recursos de informática pode ser facilmente contornada para crianças da classe média e alta que já possuem estes insumos em casa, para as crianças de famílias pobres, que compõem a maioria absoluta das matrículas públicas do país, a escola é a única chance de acesso a eles. Por último, cabe comentar que, se estes insumos são estratégicos para melhorar o desempenho em testes, mais ainda o são quando se pensa em uma escola que tem como referência a qualidade social, a formação para a cidadania (PINTO, 2013, p.292).

Ademais, o CAQi também representaria a inversão da lógica de impera no contexto de financiamento educacional brasileiro. O instrumento definiria os recursos necessários para a condução das políticas educacionais, tomando como base um conceito de qualidade baseado na noção de insumos, contrariando o modelo atual, uma vez que, no marco do FUNDEB, as vinculações orçamentárias ditam os recursos disponíveis que, por sua vez, são divididos entre o número de alunos existentes na rede de ensino (Entrevista SOC-REP).

O CAQi teria como base o conjunto de insumos básicos que toda a escola, em suas distintas etapas e modalidades da educação básica, deve ofertar aos alunos. O instrumento corresponderia, assim, à definição da estrutura de insumos mínima, independente da localidade do país, podendo ser complementada em função das disponibilidades financeiras do estado ou município, no que se propõe a ser o Custo Aluno Qualidade (CAQ).

O Custo Aluno/Qualidade, que foi um esforço articulado da Campanha com várias entidades e trabalhava com a ideia não da educação de qualidade dos sonhos, mas daquele mínimo que seria garantido, trabalha com um valor que é praticamente o dobro — sempre lembrando que a ideia do CAQ é daquele mínimo e não a média nacional. O CAQ não é o ponto de chegada, mas o ponto de partida da qualidade. Essa

é a ideia (Audiência Pública Câmara dos Deputados, José Marcelino de Rezende Pinto/FFCLRP/USP, 25 de maio de 2011, p.19)⁴⁴.

A construção do CAQi partiu dos debates oriundos de oficinas, seminários e encontros com atores do subsistema educacional, quais sejam, trabalhadores da educação, pesquisadores e representantes das famílias e alunos. A definição conceitual do instrumento considerou quatro principais fatores para a composição do CAQi, quais sejam, i) o tamanho da escola/creche, ii) a jornada dos alunos, iii) a relação alunos/turma ou alunos/professor e iv) os salários dos profissionais da educação. Assim, foram elaborados parâmetros para cada etapa e modalidade educacional, da creche ao ensino médio, resultando em valores por aluno-ano, contabilizados os recursos necessários no âmbito da escola e os custos na administração central. Cabe ressaltar que CAQi não considera os custos de implantação das escolas, chamados de custos do “ano zero”, ou seja, não considera as despesas de capital, embora estas sejam estimadas pelo instrumento (PINTO, 2006; CARREIRA; PINTO, 2007).

Considerando que estes custos se dão, em geral, de uma única vez, não cabe incluí-los na matriz do CAQi, que se refere aos custos anuais para garantir a manutenção e atualização desta escola construída dentro dos novos parâmetros de qualidade. Por isso, tomamos como referência que os custos de implantação, que são basicamente custos de capital, correspondem ao “ano zero” do CAQi (ou seja, o ponto de partida do novo padrão de qualidade) e seriam indicados em um local à parte nas tabelas de apresentação dos resultados (PINTO, 2006, p. 214).

A estrutura da proposta do CAQi compreende i) custos no âmbito da escola – professores, profissionais da educação, bens e serviços e alimentação - e ii) custos na administração central – formação profissional, encargos sociais e administração e supervisão. O instrumento prevê duas possibilidades de formatação do custo: com e sem previsão alimentação escolar, isso porque, a despeito de os gastos com merenda não poderem ser contabilizados para fim do cumprimento com despesas de MDE, considera-se que a alimentação constitui um importante insumo do processo de ensino-aprendizagem (CARREIRA; PINTO, 2007).

A noção de um padrão mínimo de qualidade, atrelado à disposição financeira para a sua consecução, esteve presente em períodos anteriores à tramitação do II PNE. Na trajetória descrita, a formulação do CAQi, realizada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, representou uma importante proposta que buscava operacionalizar este princípio. Neste marco histórico, cabe ressaltar que em 2010, foi aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), o Parecer CNE/CEB 08/2010, fruto de um acordo de cooperação interinstitucional entre

⁴⁴ A reprodução do trecho obedece a redação original da nota taquigráfica.

esta instância e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação para a apresentação de uma proposta de CAQi para o financiamento da educação brasileira. O referido parecer foi encaminhado ao Ministério da Educação para que fosse homologado, fato que não ocorreu.

No que tange ao segundo instrumento, qual seja, a meta de investimento em educação como projeção percentual do PIB, é possível apontar que a adoção deste indicador como parâmetro para o investimento em políticas educacionais é prática comumente adotada por diversos países, sendo largamente utilizado para comparações internacionais⁴⁵.

Em suma, a comparação dos investimentos educacionais como proporção do PIB daria a indicação sobre o esforço de uma nação em prol do financiamento da política educacional. No Brasil, a Emenda Constitucional 59/2009 apontava a obrigatoriedade de que, no âmbito dos planos decenais, fosse estabelecida meta de investimento público como proporção do PIB.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

No que tange à proposta da meta de investimento em educação como projeção percentual do PIB, semelhante análise pode ser realizada, em relação à sua proposição em períodos anteriores à tramitação do II PNE, uma vez que o tema já havia sido proposto – e vetado – no I PNE, em 2001. O investimento em educação como porcentagem do PIB representa uma bandeira histórica educacional, tendo sido amplamente discutido e defendido ao longo da tramitação do II PNE, seja nos espaços de participação e mobilização social, como a Conferência Nacional de Educação (CONAE), assim como no âmbito do Poder Legislativo, como será apontado nas próximas seções.

A presente seção discutiu os primórdios de dois principais instrumentos em disputa ao longo do processo de construção do II PNE, quais sejam, a proposta do CAQi/CAQ e a meta de investimento em educação como projeção de percentual do PIB, que constituíram propostas e bandeiras defendidas por múltiplos atores do campo educacional no Brasil. A proposta de operacionalização do conceito de padrão mínimo de qualidade, apresentada pela Campanha

⁴⁵ Dentre elas, citamos a publicação anual “Education at a Glance”, publicada pela OECD.

Nacional pelo Direito à Educação, constitui uma importante referência para o debate, aliada à legitimidade alcançada pelo Parecer CNE/CEB 08/2010 que, mesmo não tendo sido homologado pelo MEC, representou uma primeira tentativa de normatização do conceito, tendo participação central – por meio de termo de cooperação - desta organização da sociedade civil. A noção conceitual do CAQi/CAQ também foi proposta e debatida por outros atores, em momentos anteriores, conforme se buscou demonstrar.

Ao longo do processo de construção do II PNE, os referidos instrumentos foram intensamente debatidos pelos atores que participaram das audiências públicas, com destaque para a bandeira de investimento em educação como projeção percentual do PIB, que ocupou de maneira mais central as manifestações realizadas, se comparada aos debates em relação ao CAQi/CAQ (XIMENES, 2015).

Com menor destaque midiático e maior resistência do Executivo e de seus aliados no Congresso, entretanto, o novo PNE também estabeleceu um detalhado regime de implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ. Regulamentou assim, em nada menos que 4 (quatro) das 12 (doze) estratégias da meta 20, os dispositivos constitucionais e legais sobre o padrão de qualidade em termos de financiamento à educação básica pública. Para este nível de ensino, a regulamentação do CAQ inscrita no novo PNE determina o critério qualitativo a ser necessariamente perseguido na elevação dos dispêndios em relação ao PIB, ao mesmo tempo em que evidencia ser esse critério compatível com o regime de financiamento implantado através do Fundef e aprimorado com o Fundeb (XIMENES, 2015, p. 29).

Cabe ressaltar fenômeno em relação à formulação e defesa dos dois instrumentos de políticas públicas em análise. Embora, como se tenha argumentado até aqui, tais propostas não tenham surgido no marco do II PNE, e sim constituam bandeiras históricas de atores do subsistema educacional, a defesa conjunta de ambas – ou seja, do CAQi/CAQ como parâmetro para o alcance da meta percentual de investimento, e desta como o montante necessário para o alcance do padrão mínimo de qualidade definido, por sua vez, pelo cálculo do custo – parece ter sido desenvolvida ao longo do processo de construção II PNE.

Consideramos, portanto, que tal defesa, a da complementariedade entre ambos os instrumentos, pode ter sido o resultado de um processo de aprendizado dos atores que defendiam as bandeiras do financiamento da educação, uma vez que tal narrativa tende a reforçar e justificar a importância da aprovação e da implementação do CAQi/CAQ e da meta de investimento de maneira conjunta.

Este movimento representa o *aprendizado orientado às políticas públicas (policy oriented learning)*, descrito pelo MCD, com base no qual os atores de determinada coalizão tendem a buscar informações que sustentem a viabilidade das propostas que defendem. Outros exemplos

de tal dinâmica de aprendizado consubstanciado na construção de narrativas também foram observados ao longo da tramitação do II PNE em momentos como, por exemplo, a defesa da implementação do CAQi/CAQ no âmbito do FUNDEB, mecanismo de financiamento da educação básica já consolidado e reconhecido pelos atores do subsistema e que poderia viabilizar a implementação do custo por aluno.

Nas próximas subseções será apresentado o histórico de tramitação do II PNE nos Poderes Executivo e Legislativo Federal, bem como será feita análise, tendo por base as entrevistas conduzidas junto aos atores do subsistema educacional, as notas taquigráficas da Câmara dos Deputados e demais documentos públicos, sobre os distintos projetos políticos e instrumentos de políticas públicas em disputa ao longo da construção desta normativa.

Por fim, cabe ressaltar que, ainda que o presente trabalho aborde a temática do financiamento da educação, não constitui objetivo fazer análise técnica ou crítica dos instrumentos aprovados no marco do II PNE. Desse modo, não serão feitas considerações sobre a adequação do CAQi/CAQ frente aos desafios do campo educacional, assim como em relação à adequação da meta de investimento educacional como projeção percentual do PIB. Muito mais do que avaliar sua adequação e pertinência, constitui objetivo da pesquisa, antes de tudo, compreender quais sentidos e interpretações eram atribuídos a esses instrumentos e à temática do financiamento educacional pelos atores envolvidos no processo de tramitação do II PNE.

4.2. A Tramitação do II Plano Nacional de Educação: ideias e atores em disputa

4.2.1. Primeira fase: CONAE 2010 e a tramitação na Câmara dos Deputados

Definir o início de um processo político constitui uma tarefa árdua e, por vezes, infundável. Em sua grande maioria, os relatos desses eventos adotam um ponto no tempo como representativo de seu início, de modo a formar uma narrativa que explique o curso das ações que se sucedem ao longo do período analisado.

Do ponto de vista normativo, o início do marco regulatório de construção do II PNE tem como marco histórico a apresentação, em 20 de dezembro de 2010, do PL 8.035/2010, apresentado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, instância do Poder Legislativo responsável pela primeira etapa da tramitação da matéria.

A despeito de a apresentação do PL à Câmara dos Deputados ter representado o início da tramitação do plano, uma questão norteou as investigações do presente estudo: se os processos políticos não são estáveis ou sucessivos no tempo, e, com base no marco teórico adotado, possuem um horizonte temporal ampliado, que demanda a compreensão de acontecimentos que precedem o evento, o que veio antes da apresentação do PL e pode ter influenciado todo o processo em análise?

As entrevistas realizadas com representantes do campo buscaram mapear essa dimensão. Como era de se esperar, os marcos de início da construção do plano variam em virtude do ator com quem se estabelece o diálogo. No entanto, três pontos se sobressaem como sendo processos disparadores da construção do II PNE: a realização da CONAE em 2010, o processo de avaliação do I PNE, realizado pelo MEC e demais atores, e a mobilização do subsistema educacional pela apresentação do PL junto ao Poder Executivo Federal.

Um primeiro marco, a avaliação do I PNE, estava prevista pela própria lei do plano, que definia o prazo de 4 anos, a contar de sua aprovação, para a condução desse processo. A avaliação foi conduzida pelo MEC e suas secretarias internas, sobretudo a SEB, em articulação com o Conselho Nacional de Educação (CNE), INEP e a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. Esse processo foi apontado como marco inicial do II PNE por três atores entrevistados (Entrevistas Assessoria/MEC, SEB/MEC e SERES/MEC).

Art. 3o A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação.

§ 2o A primeira avaliação realizar-se-á no quarto ano de vigência desta Lei, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções (BRASIL, 2001).

Tendo por base a avaliação do I PNE⁴⁶, concluiu-se, como orientadores para a elaboração do II PNE, a necessidade de redução do número de metas e objetivos, de modo a garantir maior concisão e potência ao documento, além da necessária manutenção das conquistas realizadas ao longo do período, dentre estas a aprovação do FUNDEB e da Lei do Piso Salarial para o Magistério (Entrevistas Assessoria/MEC, SEB/MEC e SERES/MEC).

⁴⁶ Estudos disponíveis em: “Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2008 - Volume I <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/volume1.pdf>> e Volume II <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/volume2.pdf>>.

Outro marco do período descrito como sendo relevante para o histórico de construção do II PNE se deu pela criação, em 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁴⁷. O PDE, por sua vez, era descrito como uma tentativa de dar coesão e visão sistêmica ao conjunto das políticas de educação básica desenvolvidas pelo MEC, buscando também a integração, a partir do nível local, para a constituição de um sistema de educação (Entrevistas Assessoria/MEC, SEB/MEC e SERES/MEC).

Tanto a avaliação do I PNE, quanto a criação do PDE parecem ter influenciado o PL 8035/2010, apresentado pelo MEC como proposta ao II PNE, ao menos no que tange à sua concisão numérica, uma vez que o documento contava, originalmente, com 12 artigos no corpo da Lei e 20 metas decenais, número mantido na versão final da Lei (BRASIL, 2010; BRASIL, 2014). A preocupação com a tangibilidade do plano e com a possibilidade de pactuação de metas que pudessem ser realizadas, também foi apontada por outros atores ao longo da tramitação do II PNE na Câmara dos Deputados.

Enfim, é muito importante que o Plano, além de ser ousado também tenha o pé no chão, ou seja, que as metas possam ser de fato cumpridas pelos Estados, pelos Municípios, pela União. Eu faço essa observação porque é muito bom olhar para o passado e aprender com ele. Nós já tivemos um Plano Nacional de Educação, discutido e aprovado aqui no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados, que, por não ter esse elo importante com a realidade, infelizmente, não atingiu as metas estabelecidas (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Thiago Peixoto/CONSED, 11 de maio de 2011, p.8).

A segunda vertente narrativa, presente na maioria das entrevistas, aponta a CONAE 2010 como marco central do início do processo de elaboração do II PNE, incluindo também suas etapas preparatórias e de mobilização para a conferência nacional.

A CONAE foi realizada entre os dias 28 de março e 1º de abril de 2010, em Brasília (DF). Tendo como temas centrais a construção de um Sistema Nacional de Educação, bem como a elaboração de diretrizes e estratégias de ação para o II PNE⁴⁸. A conferência de 2010 foi precedida de etapas estaduais, municipais, distritais e intermunicipais. A sua dinâmica de construção contou com a elaboração de um documento referência, realizado pela comissão organizadora, seguido pelas atividades de sistematização das etapas precedentes à nacional, que deram origem ao documento base para discussão na etapa nacional que, por fim, resultou na

⁴⁷ Outra iniciativa do período diz respeito à publicação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, consubstanciado pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. O documento visava à implementação de programas e ações voltados à melhoria da educação no país (BRASIL, 2007a).

⁴⁸ O tema da CONAE 2010 foi definido como: “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação” (BRASIL, 2010).

elaboração de um documento final, fruto das deliberações e pactuações dos participantes em Brasília (CONAE, 2010).

O documento final da CONAE definiu seis eixos de atuação do Estado na temática de educação, englobando temáticas como qualidade da educação, democratização do acesso, formação e valorização dos profissionais de educação e financiamento. Os eixos temáticos da CONAE são apresentados no quadro 9.

Eixo I	Eixo II	Eixo III	Eixo IV	Eixo V	Eixo VI
Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional	Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação	Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar	Formação e valorização dos trabalhadores em educação	Financiamento da educação e controle social	Justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade

Quadro 9. Eixos temáticos – CONAE, 2010

Elaboração própria, com base em CONAE, 2010.

A realização da CONAE 2010, representou um marco para a construção de diagnósticos e estratégias de atuação dos atores em torno da temática da educação. O documento final trouxe diretrizes ao poder público, tratando, de maneira específica, de apontamentos para o financiamento das políticas educacionais. As disposições integrantes do documento final da CONAE 2010, e relativas ao tema do financiamento da educação, integram o Eixo V do documento, “financiamento da educação e controle social”⁴⁹.

Dentre estas, destaca-se a defesa de uma reforma tributária voltada à garantia de recursos permanentes ao financiamento dos direitos sociais e à redistribuição de renda. A reforma deveria ter como produto a vinculação de todos os tributos – não só impostos, como ocorre atualmente, mas também taxas e contribuições - ao investimento educacional, além de garantir que a remuneração de profissionais da educação, realizada com recursos do FUNDEB, seja retirada do limite para pagamento de despesas de pessoal, determinado pela Lei de

⁴⁹ As reflexões aqui apresentadas têm como base o documento final da CONAE 2010. No ano de 2014, foi realizada nova conferência nacional de educação, tendo representado também um espaço de diálogo e articulação dos atores do campo. Não ignorando a importância deste encontro para o subsistema educacional, e para a temática de educação, consideramos que, dado que a aprovação do PNE ocorreu em junho de 2014, e a CONAE 2014 foi realizada entre os dias 19 a 23 de novembro, os debates não realizados não estariam, de maneira central, permeados pelas ideias de formulação do II PNE.

Responsabilidade Fiscal (LRF) (CONAE, 2010, p. 103-104). O documento também propunha a ampliação da vinculação de recursos para o financiamento educacional, previstos no Art. 212 da Constituição Federal de 1988. Analogamente, defendia-se a retirada das despesas com aposentadorias e pensões do cômputo de recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Garantir o aumento dos recursos da educação de 18% para, no mínimo, 25% da União e de 25% para, no mínimo, 30% (de estados, DF e municípios) não só da receita de impostos, mas adicionando-se, de forma adequada, percentuais das taxas e contribuições sociais para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público (CONAE, 2010, p.111).

É necessária, assim, a realização de uma reforma tributária que crie um modelo mais justo que o atual, tributando o capital especulativo, as grandes fortunas (imposto ainda não regulamentado), o latifúndio improdutivo e o capital financeiro, além de reduzir as disparidades regionais na distribuição da receita tributária (CONAE, 2010, p. 118).

A CONAE 2010 previa a implementação do CAQ como parâmetro, sendo que sua definição deveria ser realizada no prazo máximo de 1 ano da publicação do documento final da conferência. O instrumento deveria estar, ainda, pautado pelo princípio da equidade, prevendo valores diferenciados para escolas que tivessem menor acesso aos insumos relacionados à qualidade, bem como aos “estabelecimentos que atendam crianças, adolescentes, jovens e adultos com desafios de inclusão, como pessoas com deficiência, populações do campo, populações ribeirinhas, quilombolas e indígenas” (CONAE, 2010, p. 104-105).

No que tange ao ensino superior, as disposições diziam respeito ao “aperfeiçoamento, democratização, execução ampliada e superação dos limites” do REUNI no âmbito das universidades públicas, além da criação de novos cursos e instituições com base nas “reais necessidades da população das diferentes regiões do País” e da elaboração de indicadores de acompanhamento da qualidade das universidades (CONAE, 2010, p.105). O documento pouco menciona sobre possibilidades de financiamento ao setor privado, ou sobre aspectos de sua regulação. As considerações sobre o tema fazem referência ao congelamento de matrículas, tendo como referência o ano de 2014, das instituições confessionais, organizações filantrópicas – a despeito do reconhecimento sobre a importância da atuação destas - e de creches conveniadas, priorizando a expansão de matrículas em instituições públicas (CONAE, 2010, p.112-113 e 115-116)⁵⁰.

⁵⁰ A ação a seguir também está presente no documento da CONAE 2010, embora não haja previsão específica sobre o ensino superior privado: Definir parâmetros que expressem a qualidade da instituição de educação superior e estabelecer que o volume mínimo de recursos financeiros seja alocado para que as atividades de ensino (graduação e pós-graduação), pesquisa e extensão reflitam a qualidade estabelecida (CONAE, 2010, p. 116-117).

“As ações governamentais na educação superior pública federal, principalmente a partir de 2005, significaram também uma elevação dos recursos financeiros aplicados em educação. As seguintes ações contribuíram para esse fato: a implantação do Programa Universidade para Todos (ProUni) em 2005, acompanhada de seu respectivo órgão de controle social, a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social (Conap) do Prouni, estabelecida em 2006” (CONAE, 2010, p. 106).

O documento final da conferência também previa a constituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), com a decorrente regulamentação do regime de colaboração entre os entes federativos. Tal definição teria impactos diretos no financiamento educacional, sobretudo por definir as responsabilidades e a participação da União, estados e municípios, em cada etapa e modalidade de ensino, além de sanções quando estas não fossem cumpridas.

Desse modo, deve ser estabelecida lei específica que defina as competências, a participação nos investimentos educacionais e as demais responsabilidades de cada ente federado e devem ser estabelecidos meios de controle e medidas de punição no caso de descumprimento desse dispositivo legal (CONAE, 2010, p. 108).

Alguns “pontos críticos” foram mapeados pelo documento e que, caso não fossem solucionados, poderiam comprometer o cumprimento das metas do II PNE, dentre os quais destacavam-se, “regulamentação do setor privado” e “aplicação dos recursos públicos exclusivamente nas instituições públicas de ensino”. Ainda sobre esse tema, o documento indica ser

[...] necessário, também, regulamentar o ensino privado em todos os níveis educacionais, limitando a participação de capital estrangeiro na educação, retomando os marcos da educação como direito e não como mercadoria, garantindo fiscalização efetiva para evitar abusos (CONAE, 2010, p.108).

O documento apresentava propostas específicas ao FUNDEB, que deveria passar a ser um fundo nacional, com valor per capita igual para todos os estados, sendo financiado por outras formas de arrecadação, que não só os impostos, como já mencionado anteriormente. Ademais, defendia-se que o referencial para o cálculo do per capita deveria ser o CAQ.

Nesse sentido, em perspectiva, entende-se a importância de transformar o Fundeb em um fundo nacional, com igual per capita para todos os Estados, com a aplicação de parte ainda mais significativa dos recursos vinculados à educação e incorporando também outras formas de arrecadação, não só os impostos. Deve-se, também, tomar como referência o maior per capita existente no País, com o objetivo de unificar o valor aluno/a por ano executado no Brasil, acabando com as desigualdades por Estado. O Fundeb, para isso, deve ter como referência o estabelecimento de um Custo Aluno/a - Qualidade (CAQ), nivelando todos os CAQs, a partir do valor máximo alcançado e praticado nos estados com maior arrecadação (CONAE, 2010, p. 113).

Por fim, o documento da CONAE 2010 também destacava a importância da destinação de 50% do Fundo Social de recursos advindos da camada pré-sal, com previsão de divisão de recursos entre União, estados e municípios, dada a priorização de entes federativos que apresentassem baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Desse total acumulado, 30% devem ficar com a União, para o desenvolvimento de programas relativos ao ensino superior e profissionalizante e 70% devem ser transferidos a estados, distrito federal e municípios, para o desenvolvimento de programas de educação básica por meio de uma política de transferências equivalente ao salário educação (CONAE, 2010, p. 119).

Sem desconsiderar a relevância política do documento final da CONAE 2010, no que tange aos dispositivos propostos para o financiamento, por demarcar propostas há muito defendidas pelo subsistema educacional, torna-se necessário apresentar consideração sobre esse processo. Do ponto de vista das disposições sobre o financiamento – e, cabe ressaltar, sobre somente elas fazem referência a declaração a seguir –, cabe indicar que as proposições pactuadas talvez não tivessem lastro nas possibilidades atuais de alocação de recursos no âmbito do orçamento público, espaço em que elas se consolidam. A justificativa para tal constatação não está somente relacionada às capacidades de financiamento do Estado brasileiro, mas sim às possibilidades normativas para sua realização. Em suma, como exemplo do argumento ora apresentado, a proposta de ampliação da vinculação de recursos para as políticas educacionais – incluindo também taxas e contribuições sociais – não poderia ser acatada no âmbito do II PNE, uma vez que demandaria alterações na Constituição Federal de 1988, por meio da apresentação de Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

Outros atores também se mobilizaram no período prévio à proposição do II PNE. Em abril de 2010, foi realizado o “III Congresso Brasileiro de Educação Superior Particular – O setor privado como ator parceiro na construção do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020”. O encontro, convocado pelo Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, contou com a participação de instituições de representação do setor privado educacional, sobretudo de nível superior, como a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), a Associação Brasileira de Mantenedoras da Ensino Superior (ABMES), o Sindicato das Mantenedoras do Ensino Superior (SEMESP) e a Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU). No marco do congresso, foi elaborada a chamada Carta de Florianópolis, “tendo como foco oferecer à Sociedade (Governo e Congresso Nacional) subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011/2020”. O documento apresenta um conjunto de “compromissos e expectativas”, dentre os quais destacam-se,

Lutar pelos direitos assegurados pela Constituição Federal, especialmente os identificados com a livre iniciativa na oferta do ensino, o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e a coexistência de instituições de ensino públicas e privadas;

Apoiar e diligenciar para se alcançar no período 2011-2020 a meta de inclusão de 50% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos em cursos superiores. Isto significa o desafio de se colocar mais de 12 milhões de estudantes oriundos desta faixa populacional no ensino superior;

Desenvolver em parceria com o Governo Federal, por meio de incentivos integrados e conjuntos, um Programa de Apoio aos Jovens oriundos das classes de renda “C”, “D” e “E”, que apresentem condições de frequentar o ensino superior;

Reafirmar a incompatibilidade de um modelo único de instituição de ensino superior com a pluralidade, a heterogeneidade e as dimensões continentais do sistema educacional brasileiro;

Ampliar o acesso ao Fundo de Apoio ao Estudante de Ensino Superior (Fies) mediante a participação do segmento particular de ensino superior na criação, com o Governo Federal, do fundo garantidor de financiamentos concedidos;

Criar um amplo programa de divulgação na mídia da importância e do papel do ensino superior particular no desenvolvimento da educação no Brasil (FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR, 2010).

Havia a expectativa de que as disposições aprovadas na CONAE 2010 pudessem orientar a formulação da proposta do II PNE. Como mencionado, o término da conferência ocorreu em abril de 2010, e somente em dezembro daquele ano foi apresentado o PL 8.035/2010, de autoria do Poder Executivo. No intermédio entre a realização da CONAE 2010 e a apresentação do PL ao Congresso Nacional, diversas foram as mobilizações realizadas por atores do subsistema educacional. Dentre elas, destacam-se a apresentação, em 31 de agosto de 2010, da Carta Compromisso “Pela garantia do direito à educação: Uma convocação aos futuros governantes e parlamentares do Brasil”. O documento, elaborado por organizações dedicadas à temática educacional, dentre estas a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Movimento Todos pela Educação, CNTE, UNDIME, UBES, UNE, dentre outras⁵¹, reforçava as disposições

⁵¹ Academia Brasileira de Ciências (ABC), Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Confederação Nacional dos Trabalhadores de Estabelecimento de Ensino (Contee), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Sociedade Brasileira de Educação Matemática (SBEM), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Todos Pela Educação (Todos), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

aprovadas na CONAE 2010, e apresentava os desafios prioritários a serem enfrentados por líderes públicos, considerando a janela de oportunidade representada pelas eleições que seriam realizadas no ano de 2010. A carta apresentava o conjunto de quatro compromissos definidos como fundamentais, e que deveriam ser transformados em políticas públicas. O primeiro deles, relacionado ao financiamento educacional, previa a ampliação do financiamento da educação pública, por meio da implementação do CAQi e da ampliação progressiva de meta de investimento em educação como projeção percentual do PIB.

1. Ampliação adequada do financiamento da Educação pública: é imprescindível elevar, até o ano de 2014, progressivamente, o percentual do PIB investido em Educação pública. Este novo recurso deve ser destinado à ampliação de matrículas e à garantia da oferta dos insumos básicos necessários para o alcance dos padrões mínimos de qualidade determinados pela Constituição Federal e pela LDB. Portanto, o financiamento da educação pública deve ser estruturado e organizado em torno de uma efetiva política de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). A União, ente federado que mais arrecada, deve assumir o compromisso de transferir os recursos necessários para o cumprimento do CAQi, em apoio aos esforços das esferas de governo que possuem arrecadação insuficiente. Assim, em consonância com as deliberações da Conae (2010), é imprescindível mobilizar esforços, de maneira efetiva, com o objetivo de ampliar gradualmente os recursos para a Educação pública a 10% do PIB. Deste total, 8% do PIB devem ser investidos em Educação básica pública e 2% do PIB devem ser destinados à ampliação e à qualificação do ensino superior público (CARTA COMPROMISSO PELA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE, 2010).

Posicionamentos públicos também cobravam a apresentação do PL pelo Poder Executivo federal, dentre eles, a publicação, realizada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em 8 de dezembro de 2010, intitulada “Posicionamento público – A Educação não pode esperar: atraso do Executivo Federal na divulgação de sua proposta de PNE 2011-2020”.

Em 15 de dezembro de 2010, em solenidade na qual estiveram presentes o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o então Ministro Fernando Haddad, bem como a Comissão Organizadora da CONAE 2010, foi apresentada a proposta para o II PNE, compreendendo o período de 2011 a 2020⁵².

Na Câmara dos Deputados, o II PNE teve sua tramitação iniciada em 20 de dezembro de 2010, portanto, muito próximo ao recesso parlamentar, recebendo o número PL 8.035/2010⁵³. A proposta apresentada pelo Executivo Federal esteve acompanhada da exposição de motivos nº 33, na qual eram contextualizados os dispositivos integrantes da proposta normativa.

⁵² “Lula envia ao Congresso o projeto de lei com as metas para 2011-2020”, disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/?view=222:noticias&id=16160:lula-envia-ao-congresso-o-projeto-de-lei-com-as-metas-para-2011-2020>.

⁵³ Texto disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>

Na exposição de motivos nº 33, a implementação do PDE é descrita como um importante marco para as políticas de educação básica dos países, como destacado em algumas entrevistas. Ao referido plano era atribuída a responsabilidade pela coerência e articulação de todo o sistema, em um contexto que o precede, marcado pela priorização de determinadas etapas da educação básica (ensino fundamental), em detrimento de outras (educação infantil e ensino médio), além da oposição entre a etapa obrigatória de escolarização e o ensino superior.

[...] Fundada na justificativa da necessidade de estabelecer prioridades, reforçaram-se falsas oposições e promoveu-se verdadeira disputa entre etapas, modalidades e níveis educacionais. Sob o discurso de universalização do ensino fundamental, por exemplo, criou-se a indesejável oposição entre educação básica e superior. Diante da falta de recursos, caberia ao gestor público optar pela primeira. Sem que a União aumentasse o investimento na educação básica, o argumento serviu de pretexto para asfixiar o sistema federal de educação superior e inviabilizar a expansão da rede. [...] Ademais, no âmbito da educação básica, a atenção exclusiva ao ensino fundamental resultou em descaso com as outras duas etapas (ensino infantil e médio), comprometendo tanto a base do ensino, quanto as perspectivas de continuidade de escolarização. [...] Como resposta a esta situação, este Governo lançou em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um conjunto de mais de 40 medidas, abrangendo todos os eixos, níveis e modalidades da Educação. A visão sistêmica que enlaça todos os projetos do PDE, empresta coerência e promove a articulação de todo o sistema, permitindo a organização de eixos norteadores, reforçando mutuamente cada etapa de ensino (BRASIL, 2010, p. 22-23).

Ainda que o objetivo primordial da CONAE 2010 tenha sido a criação de referências para a elaboração do plano, o texto encaminhado ao Poder Legislativo, segundo avaliação dos participantes, estava aquém dos consensos alcançados no âmbito da conferência (OLIVEIRA, 2011).

A meta 20 integrante da proposta não previa a ampliação da vinculação de recursos com meta de atingimento percentual de 10% do PIB, assim como apresentava uma redação distinta sobre o CAQi/CAQ, a saber, “definir o custo aluno-qualidade da educação básica à luz da ampliação do investimento público em educação”, sem que fosse feita alusão ao padrão de qualidade, ou prazo de implementação, além de indicar uma aparente condicionalidade, em virtude do termo “à luz da ampliação do investimento público”. Ademais, a meta não fazia diferenciação entre educação e educação pública, bem como não previa complementação de recursos, a ser realizada pela União, para os entes que não alcançassem os patamares mínimos no âmbito do CAQ (MARTINS, 2015; BRASIL, 2010).

A meta 20 do PL 8.035/2010, compreendendo o caput e seis estratégias, apresentava a seguinte redação.

Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País.

- 20.1) Garantir fonte de financiamento permanente e sustentável para todas as etapas e modalidades da educação pública.
- 20.2) Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação.
- 20.3) Destinar recursos do Fundo Social ao desenvolvimento do ensino.
- 20.4) Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que promovam a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação.
- 20.5) Definir o custo aluno-qualidade da educação básica à luz da ampliação do investimento público em educação.
- 20.6) Desenvolver e acompanhar regularmente indicadores de investimento e tipo de despesa per capita por aluno em todas as etapas da educação pública (BRASIL, 2010).

A despeito da não adesão aos dispositivos da CONAE 2010 tal qual aprovados na etapa nacional, a exposição de motivos nº 33 indicava uma aparente disposição, por parte do governo federal, em ampliar o investimento público, caso, com base em revisões e avaliações periódicas, fosse constatada tal necessidade. O artigo 5º do PL, reproduzido abaixo, reforça essa interpretação (MARTINS, 2015; BRASIL, 2010).

Art. 5º A meta de ampliação progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência dessa Lei, *podendo ser revista*, conforme o caso, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas do PNE - 2011/2020 (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Por último, a questão do financiamento. A anexa proposta de PNE advoga que o investimento público em educação seja ampliado progressivamente até atingir o patamar de 7% do produto interno bruto do País. Hoje, estamos em praticamente 5%. Trata-se, portanto, de um aumento considerável, mantido o atual ritmo de crescimento do produto interno bruto brasileiro. É claro que a disputa em torno da porcentagem adequada é conhecida e considerável. É por essa razão que a própria lei que estabelece o Plano recomenda que a meta de aplicação de recursos públicos em educação seja avaliada em 2015, pois é preciso compatibilizar o montante de investimentos necessários para fazer frente ao enorme esforço que o País precisa fazer para resgatar a dívida educacional histórica que nos caracteriza. Com isso, se à luz da evolução da execução do PNE for necessário rever a meta de financiamento, haverá previsão legal para tanto, a fim de que a execução do PNE não fique comprometida por insuficiência de recursos (BRASIL, 2010, p.33).

Originalmente, a tramitação do PL 8.035/2010 seguiria o rito tradicional da tramitação de projetos de lei ordinária no âmbito da Câmara dos Deputados, passando pelas comissões que tratassem de temas relacionados à matéria, como a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), Comissão de Educação (CE) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT). No entanto, requerimento apresentado pelo Deputado Duarte Nogueira (PSDB/SP), sob o número 527/2011, solicitou a constituição de Comissão Especial de Projeto para análise do PL 8.035/2010, “tendo em vista a relevância e abrangência do tema” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Requerimento 527/2011, s/n). Como justificativa oficial, a instituição de uma

comissão seria necessária para dar maior celeridade ao tema, conforme defendia o requerimento apresentado pelo deputado:

Nestes termos, a proposta de criação de uma Comissão Especial é de fundamental importância para discussão e aprimoramento da proposição, não somente com a celeridade que o tema requer, mas também podendo contar com a experiência de diversos especialistas nesta Casa que poderão contribuir na Comissão Especial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, s/n).

Entrevistas realizadas com representantes do subsistema educacional, no entanto, apontam que as dinâmicas políticas no âmbito do Câmara dos Deputados influenciaram a criação da Comissão Especial (Entrevista CONSULTCD). Ademais, mantido o percurso ordinário de tramitação, a matéria teria tramitado na Comissão de Educação, cuja presidência, em 2011, era ocupada por Fátima Bezerra (PT/RN), parlamentar com histórica atuação na temática de educação (Entrevista SOC5). Alguns atores da sociedade civil, dentre eles a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, posicionaram-se contrariamente à criação da Comissão Especial, solicitando à Mesa Diretora da Casa que indeferisse o requerimento apresentado.

Em vista de que o estabelecimento da Comissão Especial prejudicará, em demasia, a qualidade do debate e do trâmite do PNE e, marcadamente, diante do fato de que a proposta afronta gravemente o regimento interno da Câmara dos Deputados, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação solicita ao Presidente da Casa, deputado federal Marco Maia (PT-RS), que indefira o requerimento 527/2011, do parlamentar Duarte Nogueira (PSDB-SP), que propõe a equivocada instituição de Comissão Especial para o trâmite do PL 8035/2010. Acatando essa solicitação, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados guardará correta coerência com suas próprias deliberações recentes e demonstrará importante sensibilidade quanto ao direito de participação da sociedade civil em um tema tão decisivo ao país, como o PNE. As entidades articuladas na Campanha Nacional pelo Direito à Educação entendem que a ansiedade na aprovação do PL 8035/2010 será mais danosa à educação do que uma tramitação um pouco mais prolongada, porém muito mais qualificada. Sem dúvida é preciso ser célere, mas é imprescindível ser responsável (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011a).

A despeito das manifestações contrárias, a Comissão Especial do Plano Nacional de Educação foi, então, instalada em 13 de abril de 2011, tendo sido presidida, inicialmente, pelo Deputado Gastão Vieira (PMDB/MA), substituído pelo Deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES), eleito em 27 de setembro de 2011, e com relatoria do Deputado Angelo Vanhoni (PT/PR).

A primeira fase de tramitação do II PNE no âmbito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados compreendeu o período de 13 de abril de 2011, data de sua instalação, até 26 de junho de 2012, quando foi apresentado o parecer final, enviado ao Senado Federal (CÂMARA

DOS DEPUTADOS, 2016). As atividades da comissão foram marcadas pela realização de diversas audiências públicas, além de seminários nacionais e estaduais.

No quadro 10 estão elencadas as audiências públicas realizadas na Comissão Especial do PNE na Câmara dos Deputados, bem como os temas abordados e atores convidados para os debates⁵⁴.

(continua)

Câmara dos Deputados		
Audiências Públicas - Comissão Especial para o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/14)		
Período	Temas	Convidados
11/05/2011	Qualidade da educação	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Movimento Todos pela Educação
18/05/2011	A educação brasileira e seus desafios	Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade do Rio de Janeiro
25/05/2011	Financiamento da Educação	Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade de São Paulo (USP), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)
31/05/2011	Propostas para a Educação Especial no âmbito do II PNE, decênio 2011-2020	Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)
01/06/2011	Propostas para a promoção da Igualdade Racial e de Políticas para Mulheres no âmbito do II PNE, decênio 2011-2020	Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria de Políticas para as Mulheres
08/06/2011	Programa de Alfabetização na Idade Certa e as Escolas Integradas de Ensino Médio e Profissional	Governador do Estado do Ceará, Secretária de Educação do Estado do Ceará, Conselho Nacional dos Institutos Federais e Secretário de Fazenda do Estado do Ceará
14/06/2011	Educação Profissional	Universidade Federal do Paraná, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Diretoria de Políticas para Educação Profissional e Tecnológica (MEC/SETEC) e Diretoria de Educação Profissional do SENAC Nacional
15/06/2011	Plano Nacional de Educação	Fernando Haddad, Ministro de Estado da Educação
29/06/2011	Ensino Superior	Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU) e Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (MEC/SESu)
06/07/2011	Gestão e Fontes de Recursos para o Financiamento da Educação	Fundação Pitágoras/Kroton Educacional, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), economista e especialista em finanças públicas e consultor legislativo da Câmara dos Deputados
13/07/2011	Parecer ao Projeto de Lei no 8.035, do Poder Executivo, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências	Secretária de Educação do Município do Rio de Janeiro, Grupo Positivo e Instituto Inhotim e Instituto Alfa e Beto (IAB)
17/08/2011	Educação Infantil	Coordenadoria Geral de Educação Infantil do Ministério da Educação, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Infância e Educação Infantil (NEPIE/UFPR) e Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (MIEIB)
30/08/2011	A previsão das metas do Plano Nacional de Educação no Plano Plurianual 2012-2015.	Secretaria-Executiva do Ministério da Educação (adiada)
05/10/2011	Regulamentação do Ensino Privado	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC), Fórum das Entidades Representantes do Ensino Superior Particular, Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), União Nacional dos Estudantes (UNE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) e Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN)

⁵⁴ Por opção metodológica, os nomes dos participantes foram suplantados, deixando somente sua vinculação institucional, exceção feita aos dirigentes públicos estaduais e aos Ministros de Estado da Educação.

19/10/2011	Os impactos na qualidade da educação oriundos da aprovação de 1/3 da jornada de trabalho dos professores para atividades extras sala	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Universidade Federal de Goiás e Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) e Diretora de Apoio à Gestão Educacional - Secretaria de Educação Básica (MEC)
09/11/2011	O Relatório PISA - Programa Internacional de Avaliação de Alunos	Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (USP/Ribeirão Preto)/Conselho Nacional de Educação, Faculdade de Administração e Economia da Universidade de São Paulo, especialista em avaliação da Universidade Federal de Minas Gerais, Produtora Cinevídeo, Fundação Roberto Marinho, Movimento Todos pela Educação e UNICAMP/Conselho Estadual de Educação de São Paulo.
14/03/2012	Metas e objetivos do MEC e perspectivas com a implementação do Plano Nacional de Educação 2011-2020 (audiência pública conjunta da CE e da Comissão Especial do II PNE)	Aloizio Mercadante Oliva, Ministro de Estado da Educação
20/03/2012	Debate preliminar sobre a Meta 20, especificamente sobre recursos e investimentos educacionais e Custo Aluno-Qualidade (CAQ)	Universidade de São Paulo (USP), Universidade de Goiás (UFG), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Conselho Movimento Todos pela Educação e CSP Conlutas.
25/02/2014	Debate sobre o Plano Nacional de Educação - PNE (Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 8.035-B, de 2010)	Secretaria-Executiva do Ministério da Educação (MEC), Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (PROIFES), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC), União Nacional dos Estudantes (UNE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal (CONFETAM), Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP), Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEM), Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação (ABRAT), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino (ANDIFES), Confederação Nacional De Municípios (CNM), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), Movimento Todos pela Educação, Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (ABRAES)

(conclusão)

Quadro 10. Audiências Públicas da Câmara dos Deputados – temas e atores convidados

Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados (histórico de tramitação e registro de notas taquigráficas) e em Martins (2015).

No início dos trabalhos da Comissão Especial, um tema foi amplamente debatido. Tratava-se da não apresentação, pelo MEC, de diagnóstico que embasasse as proposições contidas no PL 8035/2010. A ausência do referido diagnóstico motivou a apresentação, pela Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), do Requerimento de Informação 287/2011, solicitando “o envio pelo Ministério de Estado da Educação à Câmara dos Deputados o diagnóstico da realidade educacional brasileira que fundamenta o Projeto de Lei nº 8.035, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências” (MARTINS, 2015; Entrevista CONSULTCD). Cabe ressaltar que grande parte da motivação pelo pedido do diagnóstico se deu em virtude do interesse em conhecer os avanços relacionados

à execução do I PNE, confrontando-os com a meta 20 apresentada pelo Governo Federal *vis-à-vis* às demandas e desafios educacionais consubstanciados no plano⁵⁵.

Mas quero deixar claro que os elementos e os dados aqui trazidos, de certa forma, tencionam a visão que o MEC trouxe de Plano Nacional de Educação. Por quê? Primeiro porque ele não trouxe um diagnóstico. A proposta não veio acompanhada de um diagnóstico, que foi feito a posteriori. Segundo, o Ministro da Educação vem a esta Casa e diz que vamos gastar 80 bilhões. Depois, fazendo as contas, elas dão 62 bilhões. Na verdade, há conta de chegada aí. Na prática, é isso. Quer dizer, é muito pouco se pensar em aumentar de 5% para 7% do PIB com a demanda educacional que temos, com o vácuo educacional que temos e o necessário salto de qualidade, considerada a demografia, considerados os grandes gargalos que já foram ventilados, a creche, o EJA, a educação especial, a educação superior, o que fazer com o ensino médio, universalização, qualidade da educação etc. Diria que o problema mesmo é estratégico, é um problema de Estado (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputado Ivan Valente, 25 de maio de 2011, p.49-50).

O MEC apresentou um conjunto de notas técnicas que teria norteado a elaboração das metas do plano, bem como os cálculos que embasaram a proposta da meta 20⁵⁶. A publicação dos documentos foi seguida por posicionamentos de atores do campo, contrários às previsões apresentadas. Nesse sentido, teve destaque a apresentação da nota técnica elaborada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, intitulada “Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011b).

A referida nota aponta que os valores presentes nas estimativas do MEC estariam subestimados, e não possibilitariam a “consagração de um padrão mínimo de qualidade na educação” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011b, p.1-2). O documento apresentou comparações entre as estimativas do MEC e a proposta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, consubstanciada pelo CAQi. Com base na proposta apresentada, seria

⁵⁵ As falas de outros participantes das audiências públicas reforçam essa percepção: “Em relação às críticas, vou me limitar à questão do financiamento. Falta um pouco mais de clareza quanto a essa questão e à questão dos dados e do diagnóstico para que possamos, então, fazer as ações de forma mais efetiva, com a qualidade necessária” (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Cleuza Repulho/UNDIME, 11 de maio de 2011, p.3-4) e “O segundo aspecto, no nosso entendimento, já ressaltado por outros colegas, é a ausência de diagnóstico do Plano que se encerrou. Se queremos ter o respeito e a ajuda da sociedade no Plano que se inicia, temos que dar à sociedade clareza sobre o que foi desenvolvido nos últimos 10 anos, porque a sociedade não sabe. Esse é um ponto central para se começar a implantação do novo Plano Nacional de Educação para os próximos 10 anos” (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Mozart Neves/Conselheiro Movimento Todos pela Educação, 11 de maio de 2011, p.26).

⁵⁶ Documentos disponíveis em no Portal da Comissão Especial do Plano Nacional de Educação: “O PNE 2011-2020: metas e estratégias – versão atualizada”, disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nota-tecnica-atualizada> > e “Previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, além do investimento atual de 5% do PIB - versão atualizada”, disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nota-tecnica-planilha-atualizada> >.

necessário o acréscimo de 5,4% do PIB, tendo por base valores do ano de 2009 (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011b, p.19).

Aqui quero trazer aos senhores a diferença entre o que fizemos e o que o MEC fez. O MEC trabalha, em 2009, com valores que estão em geral abaixo do CAQ, e essa é a principal diferença entre a nossa conta e a conta do MEC. O que significa que o Ministério da Educação não trabalhou, para calcular os 7% do PIB, com base em um padrão mínimo de qualidade, nenhum padrão mínimo, ele trabalhou com um padrão abaixo do padrão mínimo, e não dá para o PNE decenal fazer um cálculo de projeção em que o Brasil em 10 anos não alcance nem o padrão mínimo de qualidade como base de cálculo (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Daniel Cara/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 20 março de 2012, p. 14).

Outras manifestações também endossaram a luta pela aprovação de meta percentual de recursos para a educação como porcentagem do PIB, dentre elas a campanha “10% do PIB para a Educação Pública já!”. Em sua carta de lançamento, intitulada “Por que aplicar 10% do PIB nacional na educação pública?”, a campanha afirmava a necessária ampliação de investimento em educação pública, de modo a enfrentar as desigualdades e desafios identificados e manifestados pela existência de déficits educacionais no país⁵⁷.

Foi exatamente partindo desse princípio, de que é necessário a sociedade brasileira também intervir nesse processo, e a partir de um diagnóstico de que a educação pública no Brasil está praticamente falida, que organizamos uma campanha e realizamos um plebiscito em todos os Estados do País, do qual participaram mais de 400 mil pessoas, defendendo a aplicação imediata dos 10% do PIB na educação pública, já (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Mauro Puerro/Conlutas, 20 março, 2012, p.3).

Foram apresentadas 2906 emendas válidas ao PL 8.035/2010, número que se assemelha à constituinte. As emendas foram apresentadas por parlamentares e também por organizações da sociedade civil, como o Movimento Todos pela Educação e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Entrevistas SOC1 e SOC5; UNDIME, 2011).

Do total de emendas, 216 eram destinadas especificamente à Meta 20 do PL 8.035/2010, referente ao financiamento da educação, perdendo somente, em número de emendas, à meta 1, relativa à educação infantil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). As emendas apresentadas ao texto da meta 20 propunham, em sua maioria, a ampliação da meta de meta de investimento em educação como projeção de percentual do PIB.

Emenda nº 2914: amplia o investimento em educação pública em 10% do PIB, já no prazo de um ano. Rejeitada, tendo em vista a opção pelos patamares de 7%, no quinto ano, e 8,3% do PIB no último ano do PNE.

⁵⁷ Disponível em: < <http://dezporcentoja.blogspot.com.br/2011/09/manifesto-nacional-por-que-aplicar-10.html> >.

Emendas nº 557, 1004, 1285 e 1317: ampliam progressivamente o investimento em educação pública, já iniciando com, no mínimo, 7% do PIB, evoluindo para 10% do PIB até 2014. Rejeitadas, tendo em vista a opção pelo patamar de 8%.

Emendas nº 198 e 2178: aumentam os gastos públicos em educação progressivamente até o patamar mínimo de 20% do PIB, sem especificação de data. Rejeitadas, tendo em vista a opção pelo patamar de 8%.

Emendas nº 26, 759, 852, 1005, 1192, 1476, 1701, 1921 e 2875: ampliam progressivamente os gastos públicos em educação pública de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2015 e, no mínimo, 10% do PIB até 2020, sendo 80% dos recursos em educação pública básica e 20% no ensino público superior. Rejeitadas, tendo em vista a opção pelo patamar de 8%.

Emenda nº 904: amplia os gastos públicos em educação para 7% do PIB em 2016 e 10% até 2020, fixando a participação da União em no mínimo 40% das despesas públicas em educação, e em relação ao produto 6% até 2013, 7% até 2017 e 10% até 2020. Inadequada do ponto de vista orçamentário e financeiro porque cria novas despesas de natureza obrigatória e continuada sem indicação de impacto da medida para o Tesouro Nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Têm destaque as emendas apresentadas às estratégias do plano relativas à garantia de fontes de financiamento para etapas e modalidades da educação básica (estratégia 20.1 do PL 8.036/2010), bem como à estratégia referente à definição do CAQ (estratégia 20.5 do PL 8.035/2010). Sobre o primeiro caso, as propostas versavam sobre a ampliação da vinculação de recursos destinados à MDE, bem como sobre a ampliação das bases de incidência do dispositivo constitucional de financiamento. Tais emendas foram consideradas inconstitucionais pelo primeiro relatório substitutivo do II PNE. No que tange ao CAQ, as emendas, em geral, buscavam dar temporalidade à proposta, por meio da definição do período de implementação do instrumento.

Emendas nº 1702 e 2684: asseguram o aumento das vinculações de recursos para o ensino na seguinte base: 25% na União e 30% nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, adicionando-se a tais recursos a vinculação de parcela das taxas e das contribuições sociais. Inconstitucionais, porque a ampliação da base de incidência da vinculação para o MDE depende de emenda constitucional.

Emendas nº 27, 88, 762, 846, 1008, 1058, 1195, 1479, 1570, 1789 e 2880: mandam implementar o Custo Aluno Qualidade (CAQ) da educação básica à luz da ampliação do investimento público em educação, no prazo máximo de 1 ano a contar da aprovação desta Lei. Rejeitadas. A implantação gradual do CAQ já está devidamente contemplada no texto de nosso Substitutivo. De outra parte, a composição do CAQ é que deve orientar a ampliação dos investimentos públicos na educação e não o contrário.

Emenda nº 1525: recomenda a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) em dois anos a contar da aprovação desta Lei. Aprovada parcialmente nos termos de nosso substitutivo (estratégia 20.7) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

O substitutivo do relator, Deputado Angelo Vanhoni (PT/PR), apresentado em 05 de dezembro de 2011, incorporou algumas das propostas apresentadas, de modo que a meta 20 passou a

prever percentual de 8% do PIB como norteador das vinculações constitucionais em educação. Cabe notar que a proposta não mencionava de maneira expressa a educação *pública*. No que concerne aos parâmetros mínimos de qualidade, previa-se a implementação do CAQi no prazo de 2 anos a partir da promulgação da Lei do II PNE. O documento, no entanto, nada mencionava acerca da complementação de recursos, a ser realizada pela União, para estados e municípios que não conseguissem financiar um padrão mínimo de qualidade.

Meta 20

Ampliar o investimento público total em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de oito por cento do Produto Interno Bruto do País, ao final do decênio.

Estratégias

20.5) Implementar o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

20.7) No prazo de dois anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), que será progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Tendo sido apresentado o relatório substitutivo ao PL 8.035/2010, foi determinado o prazo de 5 sessões para a apresentação de emendas ao substitutivo do relator Angelo Vanhoni, período que compreendeu 06 de dezembro de 2011 a 14 de dezembro de 2011. Ao final do tempo regimental, foram propostas 445 emendas válidas, e o segundo substitutivo do relator foi apresentado em 24 de abril de 2012. O documento trazia mudanças na redação sobre o financiamento educacional, com nova proposta à meta 20 do II PNE. Pela primeira vez, previa-se uma espécie de “gatilho” ao financiamento: a meta percentual de vinculação de recursos para a educação seria de 7,5% considerando o investimento direto, e 8% referente ao investimento total.

Ampliar, em regime de colaboração, o investimento público em educação de forma a atingir, ao final do decênio, no mínimo, o patamar de sete e meio por cento do Produto Interno Bruto do País considerando o investimento direto e oito por cento, considerando o investimento total (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012a).

A tabela 3 apresenta o percentual do investimento público direto em educação em relação ao PIB, distribuído entre as etapas de educação básica e ensino superior, que correspondia a 5% do PIB, em 2014. O investimento público direto não inclui os gastos relacionados à “aposentadorias e reformas, pensões, recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil,

despesas com juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado” (INEP, 2016). Na prática, a proposta trazida pelo segundo substitutivo do Deputado Ângelo Vanhoni representaria um incremento de 2,5% aos patamares de financiamento realizados em 2014 para o investimento público direto.

Ano	Percentual do Investimento Público Direto em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	3,9	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2001	4,0	3,3	0,3	1,2	1,1	0,6	0,7
2002	4,1	3,3	0,3	1,4	1,1	0,4	0,8
2003	3,8	3,1	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2004	3,8	3,2	0,4	1,3	1,1	0,4	0,6
2005	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,4	0,7
2006	4,2	3,6	0,3	1,4	1,3	0,6	0,7
2007	4,4	3,7	0,4	1,4	1,3	0,6	0,7
2008	4,6	3,9	0,4	1,5	1,4	0,6	0,7
2009	4,8	4,1	0,3	1,6	1,5	0,6	0,7
2010	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,7	0,8
2011	5,0	4,2	0,4	1,5	1,4	0,9	0,8
2012	5,0	4,3	0,5	1,5	1,3	0,9	0,8
2013	5,1	4,3	0,5	1,5	1,3	0,9	0,8
2014	5,0	4,2	0,6	1,4	1,3	0,9	0,8

Tabela 3. Estimativa do Percentual do Investimento Público Direto em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000-2014

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep.

O segundo relatório substitutivo apresentado pelo relator Deputado Ângelo Vanhoni alcançou avanços, sobretudo em relação à previsão de complementação, pela União, aos estados e municípios do país que não atingissem o valor do CAQ⁵⁸, à previsão de destinação de recursos do Fundo Social do Pré-Sal e royalties à manutenção e desenvolvimento de ensino – com indicação específica de que fossem 50% dos recursos da União - bem como pela manutenção

⁵⁸ Como bem aponta Martins (2015), a indicação expressa de que a União deveria complementar o valor do CAQi para os estados e municípios que não o alcançassem já tinha sido tema de emendas apresentadas aos substitutivos anteriores, não tendo sido acatada em versões prévias do substitutivo sob a justificativa de que não seria adequada do ponto de vista financeiro e orçamentário.

das estratégias relativas ao CAQi/CAQ e criação de dispositivos voltados à articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Emendas ao Substitutivo n.º 42, 197, 304 e 313 e 393: propõem que “Caberá à União a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.” Aprovadas. O princípio da complementação é coerente com o princípio federativo e já é reconhecido na seara educacional, com as complementações da União ao Fundeb e para que se atinja o piso salarial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012b, s/n).

Meta 20 - Estratégias

20.3) Destinar, na forma da Lei, cinquenta por cento dos recursos da União, resultantes do Fundo Social do Pré-sal, royalties e participações especiais, referentes ao petróleo e à produção mineral à manutenção e desenvolvimento do ensino público.

20.5) Implementar o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

20.7) No prazo de dois anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), que será progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ.

20.9) Regulamentar os arts. 23, parágrafo único e 214 da Constituição Federal, no prazo de dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às Regiões Norte e Nordeste do país.

20.10) Caberá à União, na forma da Lei, a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012b).

Um dos argumentos utilizados pelo relator Deputado Ângelo Vanhoni para embasar a decisão de redação da meta 20 apresentada por seu substitutivo foi a do conflito distributivo, indicando que outras áreas também careceriam de recursos e que, portanto, seria necessário o equilíbrio na alocação de recursos.

Mas sabemos que o Brasil não tem só o problema da educação. Dois por cento do Orçamento, Deputado Ivan Valente, V.Exa. é economista, assim como o Deputado Paulo Rubem — aqui é um debate franco entre nós... Digo economista do ponto de vista de trabalhar bem com os números: 1% do PIB são hoje 40 bilhões, porque o PIB está em pouco mais de 4 trilhões — não sei se confirmam os dados. São 3 trilhões e 900, vamos arredondar para 4 trilhões. Então, 1% do PIB são 40 bilhões; 2% do PIB são 80 bilhões. Hoje, o Orçamento de toda a Saúde no Brasil é de 90 bilhões [...] Veja: e a saúde precisa de uma grande reforma, precisa de uma grande reestruturação — reestruturação dos hospitais, melhoria do atendimento, especialização, garantia de direitos. O problema não é só na educação. O que eu estou querendo dizer com isso é que o problema está também na saúde, o problema está em diversos setores. A

segurança pública... (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputado Ângelo Vanhoni (PT/PR), 20 de março de 2012, p.78).

Ao segundo substitutivo do relator Deputado Ângelo Vanhoni, foram apresentados 115 destaques. No terceiro documento elaborado, no entanto, o texto da meta 20 permanecia inalterado, prevendo, assim, 8% do PIB como meta proporcional para vinculação de recursos para a área (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012b).

Ao longo da tramitação do II PNE, em sua primeira fase na Câmara dos Deputados, destaca-se também a apresentação de voto em separado, iniciativa do Deputado Ivan Valente (PSOL/SP), em 29 de maio de 2012. O voto em separado do Deputado Ivan Valente apontava que o patamar de recursos defendido pelo substitutivo do relator Ângelo Vanhoni seria insuficiente para os desafios a serem enfrentados pela área nos próximos anos.

Ao estabelecer que apenas no último ano de vigência do novo PNE deveremos atingir o patamar de 7,5% do PIB para o investimento direto em educação o Substitutivo do Relator compromete qualquer possibilidade para o estabelecimento de metas concretas e parâmetros consistentes que apontem para uma efetiva melhora na qualidade da educação brasileira, durante o prazo de vigência do Plano, caracterizando-se como uma verdadeira perda de oportunidade de afirmar-se o caráter estratégico que deve ter a educação no desenvolvimento do Brasil e de seu povo. [...] Dentro da mesma lógica, reforçam-se programas do atual governo, como Pronatec e Prouni, que aportam recursos públicos em instituições privadas, muitas vezes de baixa qualidade, em detrimento de investimento na ampliação real de atendimento em instituições públicas. [...] Outro aspecto que não sofreu alteração no Substitutivo é a falta de propostas que obriguem a União a ter uma participação maior no financiamento da educação básica. Como ente federado com maior arrecadação fiscal e que hoje menos contribui para o financiamento da educação básica é a União que detém a maior capacidade para atuar na ampliação dos recursos para esse nível de ensino, contribuindo de forma decisiva para a superação dos desafios que o próprio PNE aponta. Todos estes aspectos e todos os estudos apresentados por pesquisadores especialistas na área do financiamento da educação nos debates desta Comissão Especial demonstraram claramente a insuficiência dos 7,5% do PIB até mesmo para a garantia do alcance das metas originalmente propostas no Projeto. Desta forma, para que o novo Plano Nacional de Educação possa de fato incidir sobre os rumos da educação brasileira e garantir um mínimo de avanço frente ao imenso desafio apresentado, é necessário garantir um investimento mínimo de 10% do PIB para os gastos diretos com a educação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012f, s/n).

O voto em separado do Deputado Ivan Valente apresentava redação distinta para a meta 20, além de novas propostas para as estratégias, dentre as quais destacamos⁵⁹: i) o envio, pela União, de PEC voltada a ampliar a vinculação de recursos para a área educacional, ii) a implementação do CAQ no prazo máximo de um ano a partir da aprovação da lei do II PNE, iii) a exclusão das despesas com aposentadorias e pensões do cálculo para cumprimento das

⁵⁹ O voto em separado apresentava 14 estratégias para a meta 20.

despesas constitucionais com MDE, além da iv) criação de Fundo de Investimento na Infraestrutura e Transporte Escolar da Educação Básica Pública. Ademais, propunha-se uma nova meta ao plano, a meta 21, especificamente sobre o CAQ, cuja redação é apresentada a seguir. O voto em separado apresentado pelo Deputado Ivan Valente não foi aceito pelos membros da comissão.

Meta 20

Ampliar o investimento público direto em educação pública de forma a atingir, no mínimo, 10% do produto interno bruto no primeiro ano de vigência desta Lei, mantendo-se esse patamar ao longo da década, sendo que 80% dos investimentos públicos em educação devem ser revertidos para a educação básica e 20% para o ensino superior (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012f).

Meta 21

O financiamento à educação deve tomar como referência o mecanismo do custo aluno-qualidade (CAQ), que deve ser definido a partir do custo anual por aluno/estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade, sendo o prazo para a sua implementação o de dois anos após a aprovação desta Lei (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012f).

Em 26 de junho de 2012, o parecer do relator Deputado Ângelo Vanhoni foi aprovado pela Comissão Especial do II PNE. Nesta oportunidade, foi aprovado o Destaque nº 2/2012, da bancada do PDT, com nova proposta de redação para a meta 20, que ao final da primeira etapa de tramitação previa o patamar de 10% do PIB como meta percentual de vinculação de recursos para a educação pública.

Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012d; 2012e).

Um destaque deve ser feito à aprovação final do substitutivo, que incluía, dentre suas estratégias, a aprovação, em um ano da promulgação do II PNE, de Lei de Responsabilidade Educacional, instrumento voltado à garantia de padrão de qualidade na educação básica.

20.11) Aprovar, no prazo de um ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012d; 2012e).

Na primeira etapa de tramitação do II PNE, dois marcos históricos merecem destaque.

O primeiro deles faz referência à criação, em 26 de abril de 2011, da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA). Tendo como presidente o pesquisador

José Marcelino de Rezende Pinto (FFCLRP/USP) que, como já citado, foi também responsável, em articulação com outros pesquisadores, pela elaboração da proposta operacional do CAQi, por sua vez, desenvolvida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Tal marco histórico merece destaque uma vez que representa a estruturação de uma comunidade epistêmica especificamente voltada à pesquisa e proposição na temática do financiamento educacional.

O segundo marco de relevância do período se deu pela publicação, em 14 de dezembro de 2011, do Comunicado 124/2011 do IPEA, intitulado “Financiamento da Educação: necessidades e possibilidades”. Em suma, o documento reforçava a proposta conceitual de estabelecimento de meta de investimento em educação como projeção de percentual do PIB e, sobretudo, apontava as possibilidades de ampliação da arrecadação de recursos para o financiamento da proposta, indicando, portanto, não só sua necessidade como, também, a tangibilidade de sua realização (IPEA, 2011).

Tendo por base a premissa analítica do MCD de que o conhecimento técnico representa um importante elemento ao aprendizado direcionado às políticas públicas (*policy oriented learning*) e, portanto, para as mudanças no subsistema temático, os dois marcos mencionados contribuíram para dar embasamento aos instrumentos de políticas públicas debatidos na temática do financiamento educacional. Os atores em disputa parecem ter se apropriado das informações trazidas pela Nota Técnica do IPEA, utilizando-a para a defesa dos instrumentos, sobretudo porque o documento indicava reais possibilidades de financiamento das propostas.

[...] É importante lembrar que a nossa nota técnica foi... O IPEA, não sei se todos conhecem, mas em dezembro do ano passado, em uma parceria com a ANPED — está aqui a Presidenta da ANPED, Dalila Andrade —, fez uma análise de como financiar o PNE e utilizou como dois parâmetros a nota técnica do MEC e a nota técnica da campanha. Ele diz que as duas notas técnicas são viáveis no financiamento. Havia um debate, Deputado Paulo Rubem, que era bastante extenso na Comissão de como financiar o PNE, e o IPEA, que é um instituto em que indubitavelmente todos nós acreditamos; acreditamos na sua competência, na sua seriedade, diz que é possível financiar o PNE em um padrão de 7%, 8%, 9%, 10%, até 11% e 12% do PIB. Acho que esse é um recado importante. Temos margem econômica, margem tributária com poucas alterações para gerar o financiamento de 10% do PIB (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Daniel Cara/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 20 de março de 2012, p.14-15).

O dado positivo, já citado pelo Daniel, foram os estudos do IPEA, no final do ano passado. O instituto divulgou um estudo bastante interessante, demonstrando que dá para viabilizar. Considerando o contexto tributário brasileiro, considerando a economia do País, cabem os 10% do PIB. Essa é a boa notícia que temos (Audiência Pública Câmara dos Deputados, José Marcelino de Rezende Pinto/ FFCLRP/USP, 20 de março de 2012, p.29).

Vamos dizer que o discurso da Campanha [Nacional pelo Direito à Educação] é um discurso de defesa do CAQi e dos 10% [...] Com produção, inclusive, de insumos, de

estudos, não é uma, uma utopia ou um desejo [...] Pelo contrário, muito fundamentado (Entrevista SOC4).

A centralidade do conhecimento técnico para o debate sobre o financiamento foi ressaltada pela comunidade educacional, tendo sido apontada, como de vital importância, a atuação da FINEDUCA na produção de estudos sobre o tema (Entrevista ACAD2). A importância dos atores da comunidade epistêmica sobre financiamento da educação foi apontada também como primordial para a operacionalização do instrumento CAQi (Entrevistas SOC3; SOC5).

Terminada a primeira fase de tramitação do PL 8.035/2010, o substitutivo da Câmara dos Deputados deveria ser encaminhado à Casa revisora, o Senado Federal. No entanto, o prosseguimento da tramitação ficou comprometido pela apresentação do Recurso 162/2012 à Mesa Diretora, de autoria do Deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP). A iniciativa, que tinha por base previsão constitucional e Regimento Interno da Câmara dos Deputados, consistia em recurso contra a apreciação conclusiva da Comissão Especial do PNE, obrigando sua deliberação no plenário⁶⁰.

Em resposta à apresentação do recurso, atores do subsistema educacional se mobilizaram para sua derrubada. Nesse sentido, foi elaborada uma petição voltada a recolher assinaturas online, bem como foi conduzido um “tuitaço”, com vistas a mobilizar os deputados a retirarem as assinaturas em apoio ao recurso (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012g; ANPED, 2012; AÇÃO EDUCATIVA, 2012; UNDIME, 2012).

Na noite de ontem (terça-feira, 4/9) foi derrubado o recurso 162/2012, que prendia o Projeto de Lei 8035/2010 (novo PNE - Plano Nacional de Educação), no plenário da Câmara dos Deputados. Em 26 de junho, o PNE foi aprovado por unanimidade na Comissão Especial designada para analisar a matéria. Constituída por interesse do Governo Federal, a Comissão Especial estava sendo questionada por seus próprios propositores.

Resultado da pressão da sociedade civil, em especial da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, articulada com a Liderança do PDT (Partido Democrático Trabalhista), com a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (CEC) e com o núcleo de educação do PT, a derrubada do recurso 162/2012 acaba por enviar o PNE ao Senado Federal, dando continuidade ao debate (UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, 2012).

O recurso 162/2012 não foi aprovado, de modo que a segunda fase da tramitação do plano, que consistiu de revisão do substitutivo da Câmara dos Deputados pelo Senado Federal, teve início

⁶⁰ O recurso deveria ser assinado por 1/10 dos membros da Casa, conforme Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Art. 58, § 1º e Art. 132, § 2º), além do Art. 58, §2º, I da Constituição Federal.

em 25 de outubro de 2012, quando o substitutivo da Câmara dos Deputados foi protocolado, passando a ser denominado Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103 de 2012.

4.2.2. Segunda fase: O II PNE no Senado Federal

De forma semelhante à primeira fase de tramitação na Câmara dos Deputados, o diálogo com setores da sociedade foi realizado por meio de audiências públicas em cada uma das comissões do Senado Federal, com exceção da CCJ. No âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), foi realizada 1 Audiência Pública⁶¹, somadas às 7 audiências realizadas no âmbito da Comissão de Educação (CE), contando com a participação de representantes de diversas organizações da sociedade civil e governo, tendo em vista a igual multiplicidade de temas abordados pelo projeto de lei. Cabe observar, no entanto que, comparativamente ao processo de tramitação na Câmara dos Deputados, o número de Audiências Públicas realizadas no Senado Federal foi menor.

No quadro 11 são apresentadas as Audiências Públicas realizadas no âmbito da segunda fase de tramitação do projeto de lei do PNE, no Senado Federal, com indicação das organizações convidadas para as reuniões⁶².

(continua)

Senado Federal Audiências Públicas - Plano Nacional de Educação (Projeto de Lei da Câmara 103/2012)		
Período	Comissão	Convidados
29/11/2012	Comissão de Assuntos Econômicos (Conjunta com a Comissão de Educação, Cultura e Esporte)	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), Conselho Nacional dos Institutos Federais de Educação das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), União Nacional dos Estudantes (UNE), Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Aloísio Mercadante, Ministro da Educação
08/10/2013	Comissão de Educação, Cultura e Esporte	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Chefia de Gabinete da Presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Movimento Todos Pela Educação
15/10/2013	Comissão de Educação, Cultura e Esporte	Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Secretário Executivo do Ministério da Educação, (MEC), Conselho

⁶¹ Em conjunto com a Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

⁶² Idem à estratégia adotada para a descrição dos atores presentes na Audiências Públicas da Câmara dos Deputados.

		Nacional de Educação (CNE) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)
22/10/2013	Comissão de Educação, Cultura e Esporte	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) e Fundação Tide Setubal, Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) e Especialista em Educação
29/10/2013	Comissão de Educação, Cultura e Esporte	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), União Nacional dos Estudantes (UNE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Fórum das Entidades Estudantis do Brasil e Organização dos Professores Indígenas de Roraima (OPIR)
31/10/2013	Comissão de Educação, Cultura e Esporte	Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP), Diretor da Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU) e Associação de Escolas Técnicas
05/11/2013	Comissão de Educação, Cultura e Esporte	Vice-Governador e Secretário de Educação do Estado do Paraná, Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (FENEIS), Federação Nacional das APAES, Procuradoria Regional da República da 3ª Região, Gerência de Educação Inclusiva da Secretaria Municipal de Florianópolis (SC), Centro de Ensino Especial 01 de Brasília e Secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação (SECADI/MEC)
07/11/2013	Comissão de Educação, Cultura e Esporte	Centro de Políticas Públicas do INSPER e Educadora

(conclusão)

Quadro 11. Audiências Públicas do Senado Federal – comissões e atores convidados

Elaboração própria, com base nos dados da tramitação disponibilizados pelo Senado Federal – registro de tramitação entre 25/10/2012 a 01/07/2014.

O PLC nº 103/2012 iniciou sua tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), com relatoria do Senador José Pimentel (PT/CE), tendo permanecido nessa comissão entre 29 de outubro de 2012 até 28 de maio de 2013, quando o parecer do relator foi aprovado (SENADO FEDERAL – REGISTRO DE TRAMITAÇÃO, 2016).

A primeira modificação trazida ao texto compreendeu a inclusão, ao artigo 5º da Lei, de parágrafo específico sobre a meta de financiamento público. Na prática, o dispositivo proposto implicaria que os recursos previstos para o financiamento das políticas educacionais poderiam ser destinados não somente à educação *pública*, mas também a outras ações, inclusive, desenvolvidas pelo setor privado.

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

§ 5º O investimento público em educação a que se refere o art. 214, inciso VI, da Constituição Federal, engloba o dispêndio total em educação pública, os recursos aplicados na forma do art. 213 da Constituição Federal, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, e os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil para garantir o acesso à educação (SUBSTITUTIVO CAE - SENADO FEDERAL, 2013).

A proposta apresentada pela CAE, também resultou em alteração do texto da meta 20, com a retirada do termo educação *pública*, tendo sido mantidas, no entanto, as metas percentuais para o financiamento da educação ao longo do decênio. As estratégias que faziam referência ao CAQi/CAQ também foram alteradas pelo substitutivo, prevendo-se a definição do CAQi, e a formulação do CAQ, e não sua implementação como parâmetro para o financiamento, como definia a estratégia 20.6 e 20.7 do substitutivo da Câmara dos Deputados (SENADO FEDERAL, 2013).

Meta 20

Ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio

Estratégias

20.6) Definir, no prazo de dois anos da vigência deste PNE, no âmbito do Ministério da Educação, o conceito de Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi, o qual será referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e terá seu financiamento calculado com base nos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, devendo o valor correspondente ser progressivamente ajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

20.7) Formular, no âmbito do Ministério da Educação, a metodologia de cálculo do CAQ, a qual será acompanhada pelo Conselho Nacional de Educação e pelas Comissões de Educação, da Câmara dos Deputados, e de Educação, Cultura e Esporte, do Senado Federal (SUBSTITUTIVO CAE - SENADO FEDERAL, 2013).

A aprovação do parecer do Senador José Pimentel (PT/CE) resultou em mobilização do CNE, que em 6 de junho de 2013, publicou a “Nota pública sobre o PLC 103/2012 que trata do Plano Nacional de Educação”. O documento apresentava defesa em prol da manutenção do texto da Câmara dos Deputados, no qual a destinação de recursos deveria ser realizada para a educação pública (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013).

O CNE reafirma, ainda, a necessidade do fundo público nacional para o financiamento da educação pública, uma luta de séculos dos educadores e da sociedade brasileira. Dessa forma, se contrapõe ao texto como foi aprovado na CAE do Senado, pois ele abre prerrogativas para que os recursos públicos possam ser direcionados à educação privada. O CNE reafirma, portanto, o princípio de que recursos públicos devam ser direcionados exclusivamente para a educação pública (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013, s/n).

O PLC 103/2012 seguiu sua tramitação para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), tendo como relator o Senador Vital do Rêgo (PMDB/PB). Em 19 de setembro de 2013, o relator apresentou seu primeiro relatório. O Senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP) apresentou voto em separado no dia 24 de setembro de 2013, propondo redação diversa ao relatório da CCJ.

Ao final da tramitação na CCJ, diversas alterações foram realizadas ao texto do PLC 103/12 no que concerne ao financiamento da educação. A primeira, em relação ao Art. 5º, previa que o patamar de investimento presente na meta 20, que representava a meta de investimento em educação como projeção percentual do PIB, também poderia ser destinado na forma do artigo 212 da Constituição Federal, com indicação expressa de destinação às creches, pré-escolas e educação especial.

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

§ 5º O investimento público em educação a que se refere o art. 214, inciso VI, da Constituição Federal, e a meta 20 do anexo desta Lei, engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (SUBSTITUTIVO CCJ – SENADO FEDERAL, 2013).

De maneira semelhante, foram realizadas alterações ao texto da meta 20 e de suas estratégias. O documento previa a implementação do CAQi em até três anos da promulgação da Lei do II PNE. O CAQ, por sua vez, seria implementado no oitavo ano de vigência da Lei, tendo sido apontado como o indicador prioritário, e não como parâmetro para o financiamento, conforme definia o texto originário da Câmara dos Deputados. Por fim, foram retirados dispositivos que garantiam a obrigatoriedade de complementação, pela União, aos estados e municípios que não alcançassem o patamar mínimo de recursos para financiamento do CAQi/CAQ, bem como foi mantida a redação da CAE sobre a Lei de Responsabilidade Educacional, desobrigando, assim, sua publicação no prazo de um ano, como previa o PLC 103/12.

Meta 20

Ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio, observado o disposto no § 5º do art. 5º desta Lei.

Estratégias

20.8) definir, no âmbito do MEC, no prazo de dois anos da vigência deste PNE, o conceito de Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi, o qual será referenciado no

conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e terá seu financiamento calculado com base nos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, a ser implementado até o terceiro ano de vigência da Lei, devendo o valor correspondente ser progressivamente ajustado até a implementação plena do CAQ, no oitavo ano de vigência deste PNE;

20.6) definir o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como indicador prioritário para o financiamento de todas as etapas e modalidades da educação básica;

20.10) aprovar Lei de Responsabilidade Educacional, a ser amplamente discutida com os diversos setores da sociedade, com os gestores da educação e com a comunidade educacional (SUBSTITUTIVO CCJ – SENADO FEDERAL, 2013).

A retirada da estratégia 20.8, relacionada à complementação, pela União, de recursos financeiros aos entes que não atingissem o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ, resultou na mobilização de atores. Dentre as manifestações, destacou-se a nota técnica publicada pela FINEDUCA, intitulada “Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?”. Cabe apontar que a nota defendia a complementação da União ao CAQi no âmbito do FUNDEB, apoiando-se, portanto, em um mecanismo de financiamento federativo consolidado desde 2007. Assim, foram apresentadas estimativas da complementação necessária para o alcance de padrões mínimos de qualidade a partir do financiamento do CAQi, mecanismo apontado como equalizador das oportunidades educacionais nos estados e municípios da federação. A nota técnica defendia que,

A pequena participação da União no financiamento das políticas públicas de educação, especialmente na educação básica, é tema antigo do federalismo brasileiro e obstáculo central à consagração do direito à educação. Segundo dados oficiais, produzidos pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), em 2009, último ano com informações disponíveis, a cada R\$ 1,00 investido em educação pública, o Governo Federal contribui apenas com R\$ 0,20, contra R\$ 0,41 dos 26 Estados e do Distrito Federal e R\$ 0,39 dos Municípios. Ou seja, o ente federado que mais arrecada, possuidor de mais da metade da receita tributária líquida, é aquele que menos contribui com a educação (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO - FINEDUCA, 2013, s/n).

Houve também posicionamentos em defesa pela manutenção da estratégia de complementação da União ao CAQi, tendo sido apresentados ao longo de audiências públicas do Senado Federal. O CNE defendia a complementação aos estados e municípios como uma importante estratégia para garantir a equalização de oportunidades (Audiência Pública Senado Federal, 15 de outubro de 2013).

De maneira conjunta à tramitação do projeto de lei do II PNE, ganhava fôlego a discussão acerca da destinação de recursos oriundos da exploração de recursos naturais à educação, o que poderia sinalizar subsídios à efetivação da meta 20. Após o turbulento histórico de tramitação,

a Lei 12.858/2013 foi aprovada, implicando na destinação para as áreas de saúde e educação das receitas dos royalties do petróleo e do Fundo Social (FS)⁶³.

A última etapa de tramitação do PLC nº 103/2012 se deu na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), cuja relatoria foi realizada pelo Senador Álvaro Dias (PSDB/PR). No relatório aprovado, houve alteração do Art. 5º, § 5º, com a retirada expressa da destinação de recursos para creches, pré-escolas e educação especial. Na prática, no entanto, a redação do artigo ainda possibilitaria a destinação de recursos para o setor privado e para instituições confessionais, uma vez que foi acrescentado o § 6º ao corpo da lei, prevendo a aplicação de recursos do fundo público para programas como o FIES (Lei 10.260, de 12 de julho de 2001), Prouni (Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005) e Pronatec (Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011).

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

§ 5º O investimento público em educação, a que se referem o art. 214, inciso VI, da Constituição Federal, e a meta 20 do Anexo desta Lei, engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais fontes reservadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 6º Para a aferição da meta 20 do Anexo desta Lei, serão admitidos o cômputo do financiamento de creches, pré-escolas e educação especial, na forma do art. 213 da Constituição Federal, e, até o final da vigência deste Plano, em caráter excepcional, o cômputo dos recursos diretamente aplicados, inclusive na forma de subsídio, incentivo e isenção fiscal, nos programas de expansão da educação profissional e superior de que tratam as Leis nºs 10.260, de 12 de julho de 2001; 11.096, de 13 de janeiro de 2005; e 12.513, de 26 de outubro de 2011; assim como as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, destinadas a alunos de graduação e de pós-graduação, profissionais da educação básica e superior, e pesquisadores (SUBSTITUTIVO CE – SENADO FEDERAL, 2013).

No que concerne ao texto da meta 20, importante alteração foi apresentada, com a previsão de mecanismo de combate à ineficiência e desigualdades educacionais. O texto ainda fazia referência aos § 5º e 6º como orientadores da aplicação de recursos proposta.

Meta 20: ampliar progressivamente o investimento público em educação pública, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência deste PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio, observado o disposto nos §§ 5º e 6º do art. 5º desta Lei e assegurados mecanismos de gestão e critérios de repartição que visem

⁶³ A referida lei determina a aplicação “dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva”, na proporcionalidade de 75% para educação e 25% para saúde. Ademais, 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social devem ser destinados ao financiamento da educação (Arts. 2 e 3) (BRASIL, 2013).

a combater a ineficiência e as desigualdades educacionais (SUBSTITUTIVO CE – SENADO FEDERAL, 2013).

As estratégias da meta 20 também sofreram alterações. O texto da CE propunha a aprovação de lei que definisse os percentuais mínimos participação de União, estados e municípios no atingimento da meta percentual de aplicação de recursos em educação (Estratégia 20.2), proposta que não havia sido integrada a nenhuma dos substitutivos anteriores, bem como a implantação, no prazo de dois anos, do CAQi – que deveria ser formulado “em parceria com a sociedade civil” -, destacada a participação do FNE na elaboração da proposta do CAQ, conjuntamente com o MEC, Conselho Nacional de Educação e Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Estratégias 20.7 e 20.8), bem como a prorrogação do FUNDEB, “com aperfeiçoamentos que aprofundem o regime de colaboração e participação financeira da União” (Estratégia 20.13). Por fim, a proposta do relator Senador Álvaro Dias previa a complementação, pela União – na forma dos artigos da LDB que fazem referência aos padrões de qualidade – de recursos aos estados que não alcançassem os valores definidos pelo CAQi/CAQ (Estratégia 20.10).

Meta 20 – Estratégias

20.7) implantar, no prazo de dois anos da vigência deste PNE, no âmbito do Ministério da Educação e em parceria com a sociedade civil, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ);

20.8) implementar o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.9) definir o CAQ, no prazo de 3 (três) anos, e ajustá-lo continuamente, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação (MEC), mediante acompanhamento pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

20.10) garantir, no âmbito da União, na forma da lei e em observância ao inciso IX do art. 4º e ao § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, complementação de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios quando não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ (SUBSTITUTIVO CE – SENADO FEDERAL, 2013).

Os avanços obtidos na CE não foram incorporados ao texto final encaminhado à Câmara dos Deputados. Assim, o Parecer nº 1.567/2013, redação final do substitutivo do Senado Federal,

Capítulo IV - II Plano Nacional de Educação: o financiamento sob a perspectiva da universalidade, equidade e qualidade

defendia que o CAQ seria indicador prioritário – e não parâmetro do financiamento, como em redações anteriores – bem como não previa a complementação de recursos, a ser realizada pela União, para os entes federados que não conseguissem atingir o patamar mínimo definido pelo CAQi. No mais, a despeito do texto da meta 20 prever a meta de vinculação de recursos como proporção do PIB, em patamares de 10% para a educação *pública*, como defendia parte do subsistema educacional, o Art. 5º do corpo da lei abria espaços para interpretação e, consequentemente, destinação de recursos para instituições do setor privado.

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

§ 5º O investimento público em educação a que se referem o art. 214, inciso VI, da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (SENADO FEDERAL, 2013).

Meta 20

Ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio, observado o disposto no § 5º do art. 5º desta Lei.

20.6) definir o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como indicador prioritário para o financiamento de todas as etapas e modalidades da educação básica;

20.7) formular, no âmbito do MEC e em parceria com a sociedade civil, a metodologia de cálculo do CAQ, considerando os investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, de alimentação e de transporte escolar, bem como de outros insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, a qual será acompanhada pelo Fundo Nacional de Educação (FNE), pelo CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

20.8) definir, no âmbito do MEC, no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, o conceito de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), o qual será referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e terá seu financiamento calculado com base nos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, a ser implementado até o terceiro ano de vigência da Lei, devendo o valor correspondente ser progressivamente ajustado até a implementação plena do CAQ, no oitavo ano de vigência deste PNE (SENADO FEDERAL, 2013).

O substitutivo do Senado Federal foi encaminhado de volta à Câmara dos Deputados em 17 de dezembro de 2013 para a terceira e última fase de tramitação legislativa. Os principais marcos desta etapa serão analisados na subseção a seguir.

4.2.3. Terceira fase: O II PNE de volta à Câmara dos Deputados e a sanção presidencial

O início do ano legislativo trouxe novas discussões no âmbito da Câmara dos Deputados. Dentre os principais temas debatidos estavam a participação do setor público na expansão de vagas na educação profissional e superior, a superação das desigualdades de gênero, a educação especial e o debate sobre o financiamento da educação. Sobre este último ponto, havia um intenso embate acerca do CAQi/CAQ, e em relação à forma de cálculo do percentual de investimento público em educação. Em outras palavras, questionava-se a possibilidade de inclusão, para fins de alcance da meta de investimento em educação como projeção de percentual do PIB, dos recursos transferidos ao setor privado educacional, na forma de bolsas de estudos, subsídios ou financiamento educacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS; FEDERAL, 2015; MARTINS, 2015).

Com vistas a debater as disposições aprovadas no substitutivo do Senado Federal, foi realizada, em 25 de fevereiro de 2014, audiência pública na Comissão Especial do PNE. O encontro esteve permeado pela manifestação de diversos atores do campo, tendo sido especialmente determinante para a compreensão dos posicionamentos dos atores envolvidos na tramitação.

O debate ao longo da audiência pública do dia 25 de fevereiro apontou para discordâncias entre atores do subsistema educacional, sobretudo em relação à destinação de recursos públicos para o financiamento de políticas públicas educacionais no âmbito do ensino superior privado⁶⁴, bem como em relação à complementação da União para a implementação do CAQi/CAQ nos estados e municípios que não possuíssem capacidade financeira para tal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014c).

[...] é que o Custo Aluno Qualidade Inicial é a única alternativa que temos para fazer com que — e a complementação da União —, daqui a 10 anos, toda a responsabilidade pela educação básica não seja de Estados e Municípios. Quero deixar claro para os Deputados que o cenário posto é o seguinte: se o Custo Aluno Qualidade Inicial e o Custo Aluno Qualidade forem implementados tal como prevê o projeto do Senado, toda a responsabilidade pela qualidade da educação básica vai recair sobre prefeitos e governadores, que não têm capacidade financeira para dar conta das necessidades da

⁶⁴ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/462814-UNE-E-UNIVERSIDADES-PRIVADAS-DISCORDAM-SOBRE-DESTINACAO-DE-VERBAS-PARA-EDUCACAO.html>>

educação básica. A Constituição, no art. 211, § 1º, diz que é obrigação da União, do Governo Federal, portanto, colaborar técnica e financeiramente com Estados e Municípios para a garantia de um padrão mínimo de qualidade. Isso nunca foi feito no Brasil, nem por este Governo nem pelos Governos que o antecederam, desde 1988 (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Daniel Cara/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 25 fevereiro de 2014, p. 30).

Outro elemento importante que nós apoiamos é que a União precisa se responsabilizar pela complementação do Custo Aluno Qualidade, que esta Casa também tinha aprovado e que o Senado Federal retirou. Entendemos que o Custo Aluno Qualidade é uma política educacional importante para a melhoria da qualidade da educação e que, inclusive, pode ter sua complementação regulamentada via FUNDEB, que precisa ser valorizado e respeitado, inclusive pelo próprio Ministério da Educação (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Marta Vanelli/CNTE, 25 fevereiro de 2014, p.35).

[...] é que nós estamos na iminência de aprovar o relatório enviado pelo Senado, e se assim o fizermos iremos impor à educação o que as elites financeiras já impuseram à saúde. A saúde hoje é predominantemente arcada com o custo privado, com a redução da participação da União, o aumento da participação dos Estados e Municípios, mas no cômputo do público e do privado a saúde é predominantemente arcada com o custo privado, com incentivos fiscais, com desonerações, com subsídios aos planos de saúde. E quando eu leio o relatório do Senado, o que está posto lá: a expansão dos mecanismos de gasto tributário indireto, que inicialmente financiaram o PROUNI, a expansão do financiamento privado com fundos públicos, como é o FIES, e a admissão de contratos com instituições filantrópicas sem fins lucrativos, tanto para a educação profissional quanto para a expansão do acesso à educação básica e ao ensino superior. Isso é replicar na educação os crimes cometidos contra a saúde pública no Brasil, que estão muito bem descritos (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputado Paulo Rubem Santiago – PDT/PE, 25 fevereiro de 2014, p. 69).

O relato da votação final do II PNE dá conta de uma importante articulação encampada por atores da Câmara dos Deputados para que a matéria não fosse trancada para apreciação de Medida Provisória (MP). Para isso, foi apresentada uma Questão de Ordem, elaborada pelo Deputado Glauber Braga (PSB/RJ), à época, presidente da CE da Câmara dos Deputados, que dava a interpretação de que o PNE seria um plano plurianual – não no sentido orçamentário, mas sim no sentido de que sua vigência era decenal – partindo da interpretação de que medidas provisórias não poderiam trancar a tramitação de proposições legislativas de hierarquia maior. A Questão de Ordem, no entanto, foi negada pela Mesa Diretora da Casa. Assim, foi apresentado o recurso 290/2014, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP) para a CCJ, cuja relatoria foi realizada pela Deputada Maria do Rosário (PT/RS) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014d; Entrevista CONSULTCD). Tal articulação figura como um importante indício da importância dos atores políticos “invisíveis” na viabilização estratégica e política para a tramitação de matérias no âmbito do Poder Legislativo.

Ao defender a medida, a deputada Maria do Rosário (PT-RS), que relatou a proposta, lembrou que planos plurianuais não podem ser objeto de Medida Provisória, e por analogia, o PNE, que é um plano de 10 anos, não deveria ser impedido pelo trancamento da pauta por MPs. “Com isso a Mesa Diretora terá mais oportunidades

de agenda para votar medidas importantes como o PNE”, disse (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014e).

O projeto de lei do PNE foi votado no Plenário da Câmara dos Deputados no final de maio de 2014, tendo sido encaminhado para sanção presidencial em 5 de junho do mesmo ano. O II PNE foi sancionado sem vetos, inclusive em sua meta sobre financiamento da educação, transformando-se na Lei 13.005/2014, promulgada em 25 de junho daquele ano (CÂMARA DOS DEPUTADOS; FEDERAL, 2015; MARTINS, 2015).

Como marcos finais da tramitação do II PNE, cabe destacar o adiamento da CONAE 2014, cuja etapa nacional seria realizada entre os dias 17 a 21 de fevereiro daquele ano. O FNE, em nota pública, lamentou o adiamento da conferência, que teria ocorrido por “decisões administrativas do MEC”, reconhecendo prejuízos à tramitação do PNE e à preparação que já vinha sendo desenvolvida no ano de 2013. Para alguns atores do campo, o adiamento da CONAE 2014 teria representado uma estratégia para que houvesse menor pressão do campo para a sanção do II PNE (FNE, 2014; Entrevistas SOC4; SOC5).

Outro marco no processo foi a publicação do documento “Pátria Educadora”, quando da reeleição, em 2014, da Presidenta Dilma Rousseff. Na visão de atores do campo, o documento não teria levado em consideração as disposições do II PNE, representando, assim, um documento “alternativo” ao plano aprovado (FNE, 2015; Entrevista SOC5).

A própria “Pátria Educadora” é um programa alternativo ao Plano Nacional de Educação (Entrevista SOC5).

O FNE já se manifestou na 25a Nota Pública, divulgada em 24 de março de 2015, sobre a pertinência e a urgência de dar consequência ao lema Pátria Educadora. No entanto, torna público sua discordância com o processo de elaboração e o conteúdo do documento em debate (FNE, 2015).

“O documento ainda precisa ter diálogo com o PNE, essa era a nossa expectativa, quando Dilma anunciou o Pátria Educadora”, diz Daniel Cara, Campanha Nacional pelo Direito à Educação. “Para dar certo, o PNE depende fortemente da implementação inicial. Precisa que o projeto seja bem implantado para continuar crescendo e esses quatro primeiros anos têm demandas centrais que precisam ser desenvolvidas para que dê certo” (AGÊNCIA BRASIL, 2015).

O presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Roberto Leão, concorda com Daniel Cara. “[O Pátria Educadora] é um documento muito complicado. Alguns temas não têm relação com o PNE. Propõe carreira para professores enquanto o PNE fala também dos demais profissionais”, diz (AGÊNCIA BRASIL, 2015).

“Revisei o documento e a grande dúvida que ficou é: que lugar esse documento ocupa na política nacional de educação? Qual o propósito desse esforço fora do MEC [Ministério da Educação]?”, questiona a coordenadora-geral do movimento Todos pela Educação, Alejandra Velasco (AGÊNCIA BRASIL, 2015).

O II PNE possui 20 metas, contando com 254 estratégias para sua consecução. Dada a sua abrangência nacional, o documento aborda os desafios e objetivos para as etapas e modalidades da educação básica, educação superior e profissional, bem como a valorização dos profissionais de educação, gestão democrática e, por fim, o financiamento educacional (BRASIL, 2014).

As metas, temas e o quantitativo numérico de estratégias são apresentados a seguir, com base no quadro 13.

(continua)

		Estratégias
Meta 1 Educação Infantil	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	17
Meta 2 Ensino Fundamental	Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	13
Meta 3 Ensino Médio	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).	14
Meta 4 Educação Especial/ Inclusiva	Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	19
Meta 5 Alfabetização	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	7
Meta 6 Educação Integral	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.	9
Meta 7 Aprendizagem	Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb [...]	36
Meta 8 Escolaridade média da população	Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.	6
Meta 9 Alfabetização e analfabetismo funcional de jovens e adultos	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	12
Meta 10 Educação de jovens e adultos e profissional	Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.	11
Meta 11 Educação profissional técnica	Triplidar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.	14
Meta 12 Educação superior	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	21
Meta 13 Pós-graduação	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.	9

Meta 14 Formação de mestres e doutores	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.	15
Meta 15 Formação superior profissionais da educação básica	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	13
Meta 16 Pós-graduação para profissionais da educação básica	Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	6
Meta 17 Valorização dos profissionais do magistério da educação básica	Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	4
Meta 18 Planos de carreira para profissionais da educação	Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.	8
Meta 19 Gestão democrática	Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	8
Meta 20 Financiamento da educação	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	12
Total de estratégias		254

(conclusão)

Quadro 12. II Plano Nacional de Educação – temas, metas e estratégias

Elaboração própria, com base em Brasil, 2014.

A presente subseção teve como objetivo primordial a apresentação do histórico de tramitação do II PNE na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com destaque para a descrição cronológica dos acontecimentos, o mapeamento das propostas substitutivas elaboradas pelo Poder Legislativo, bem como sobre o posicionamento de atores ao longo da tramitação da matéria.

O histórico da elaboração do II PNE indica a existência de um processo de mobilização de atores, sejam eles oriundos do governo (Poder Executivo e Legislativo) e de organizações da sociedade civil com atuação sobre o tema, e que buscavam a aprovação de dispositivos diversos da lei que garantissem ampliação e melhoria da qualidade na oferta de políticas públicas de educação, tendo por base suas interpretações e sentidos sobre o que vinha a ser a referida “qualidade”. Esta mobilização se deu, sobretudo, pela participação em Audiências Públicas promovidas pelo Poder Legislativo, na elaboração de estudos técnicos e posicionamentos, bem

como por diversos elementos de pressão, como a publicação de vídeos, envio de mensagens e a utilização de ferramentas das redes sociais.

Ainda do ponto de vista da mobilização e *advocacy*, chama a atenção, tendo por base os relatos de entrevistas e a leitura de documentos públicos, sobretudo, requerimentos da Câmara dos Deputados, as dinâmicas de articulação entre os parlamentares, ora para retardar a tramitação do II PNE, e outrora, para proporcionar o seu avanço de forma mais célere. Mais curioso é perceber que, os atores que contribuíram para o avanço da matéria, não necessariamente integravam partidos de esquerda, ou atores afeitos à temática educacional, como no caso da apresentação do recurso 290/2014, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP).

A aprovação do II PNE abriu caminhos normativos para que mudanças na política educacional pudessem se materializar, muito em função da definição de metas voltadas à correção de injustiças estruturais na educação brasileira, com destaque para as medidas voltadas à erradicação do analfabetismo absoluto, a ampliação de vagas na educação infantil e a melhoria nas condições de trabalho, formação e remuneração de professores (BRASIL, 2014).

Na temática do financiamento da educação, cabe destacar o papel da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, aliada aos atores que integram esse movimento, sobretudo por sua presença nos marcos de tramitação legislativa. No mesmo sentido, parece haver centralidade na atuação da comunidade epistêmica, que participou da formulação de proposições técnicas – com destaque ao CAQi/CAQ – e esteve presente nas Audiências Públicas ao longo do processo. Outros atores também endossaram os projetos políticos relacionados à ampliação do financiamento da educação *pública*, com destaque para a UNDIME, que manteve discurso em defesa das propostas do CAQi/CAQ e da meta de investimento em educação como projeção de percentual do PIB.

Outras organizações também participaram da tramitação do II PNE de forma global, ainda que não tenham defendido uma agenda específica acerca do financiamento da educação (Entrevistas SOC1; SOC2; CNE1). Dentre estas, teve destaque o Movimento Todos pela Educação, seja em virtude da proposição de emendas à matéria, pela apresentação de posicionamentos e, por fim, pela proposição de mecanismos de acompanhamento e controle da execução do plano, por meio da criação, em conjunto com outros atores do campo, do Observatório do PNE⁶⁵.

⁶⁵ Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br>>.

Ainda sobre o processo, houve destaque para a discussão sobre a meta de financiamento público, considerada por diversos atores como essencial para a efetivação das propostas do plano, especialmente pela definição de padrões mínimos de qualidade, por meio do CAQi/CAQ, e pela ampliação de recursos para a área, possibilitada pela utilização de percentual do PIB como parâmetro dos investimentos educacionais.

A aprovação do plano inaugurou um novo momento de debates e discussões acerca da efetivação/implementação dos dispositivos normativos. No tocante à temática do financiamento, destaca-se a criação, em maio de 2015, de grupo de trabalho para a elaboração de estudos voltados à implementação do CAQ⁶⁶, considerando o prazo de 3 anos para sua definição. Como resultado desse processo, foi publicado, em outubro de 2015, relatório final do GT CAQ, apresentando propostas para a implementação deste instrumento (MEC, 2015).

Por fim, embora não seja objetivo do estudo a análise acerca da viabilidade das metas do plano, torna-se imprescindível considerar o atual contexto político, econômico e social, uma vez que os debates desenvolvidos no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo tangenciam, em grande medida, a percepção dos atores sociais acerca da temática do financiamento da educação, especialmente quando considerados aspectos relativos à rigidez orçamentária e escassez (PERES, 2016).

Sobre esse ponto, especificamente, ressalta-se a Emenda Constitucional 95 de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o novo regime fiscal dos orçamentos fiscal e da seguridade social, bem como a aprovação da Emenda Constitucional 93 de 8 de setembro de 2016, que prorroga a desvinculação de receitas da União e estabelece a desvinculação de receitas de estados e municípios até o ano de 2023⁶⁷. A disputa em torno de projeto políticos sobre a temática do financiamento educacional tende, portanto, a perdurar nos próximos anos, de modo que as estratégias e discursos serão cada vez mais visíveis, dado que a escassez de recursos tende a acirrar o conflito distributivo no âmbito do orçamento público (PERES, 2016).

O trecho que abre o presente capítulo integra o artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Nele, o financiamento é entendido como um caminho para que a educação brasileira pudesse se consolidar com base nos princípios da qualidade, equidade e universalidade. Considerando os desafios enfrentados pela área, e a histórica dívida educacional de nosso país, tal disposição não poderia ser mais oportuna. As políticas educacionais carecem, portanto, e, sobretudo, de

⁶⁶ Ministério da Educação. Portaria nº 459 de 12 de maio de 2015.

⁶⁷ Cabe ressaltar que os recursos aplicados em despesas de educação e saúde não podem ser desvinculados para estados e municípios. A mesma normativa não vale, no entanto, para a União.

equidade e universalidade, de modo que o processo educacional seja consolidado como um efetivo *direito* de todas e todos, possibilitando a construção de trajetórias de vida nas quais os indivíduos possam se desenvolver em sua plenitude. Nesse sentido, cabe pontuar que a aprovação das referidas normativas, que limitam a destinação de recursos públicos, compromete as possibilidades de complementação, pela União, dos recursos ao financiamento educacional e às demais áreas da política social.

Na próxima subseção, será apresentada análise sobre o sistema de crenças (*belief system*) dos atores envolvidos na tramitação do II PNE, tomando por base o conjunto de entrevistas realizado pela presente pesquisa e as notas taquigráficas de Audiências Públicas da Câmara dos Deputados. Como discutido anteriormente, tendo por base o objetivo específico da dissertação, o foco primordial da análise será a identificação dos projetos políticos (*policy core beliefs*) e instrumentos (*secondary beliefs*), com base nos quais serão caracterizadas as coalizões envolvidas no processo.

4.3. Projetos políticos e instrumentos em disputa na tramitação do Plano Nacional de Educação

Na presente subseção serão analisados os projetos políticos em disputa na tramitação do II PNE. Como relatado na subseção anterior, o PL 8.035/2010, de iniciativa do Poder Executivo Federal, foi apresentado à Câmara dos Deputados em 20 de dezembro de 2010, de modo que, até a aprovação do plano, passaram-se mais de três anos, período no qual os atores do subsistema educacional se mobilizaram em torno das distintas temáticas abordadas pela Lei 13.005/2014. Assim, diversos foram os posicionamentos e debates sobre o tema

Os relatos e análises apresentados seguirão o modelo de *templates*, conforme apontado no capítulo metodológico da dissertação. Assim, serão identificados os projetos políticos (*policy core beliefs*), que dizem respeito aos “posicionamentos sobre a política pública, relacionados às estratégias e entendimentos necessários à tradução dos valores do *deep core level* no âmbito do subsistema”, no que concerne a seis principais dimensões: i. atribuições dos níveis de governo na temática educacional e no financiamento da área (federal, estadual e municipal), ii. participação das organizações da sociedade civil na temática educacional e nos debates sobre o financiamento da área, iii. participação do setor privado na temática educacional e nos debates sobre financiamento da área, iv. gestão e financiamento da educação nos âmbitos federal,

estadual e municipal, v). diretrizes para as políticas públicas educacionais e para o financiamento da área e vi. fontes de financiamento para as políticas educacionais.

No que tange aos instrumentos (*secondary beliefs*), que fazem referência aos “aspectos específicos e instrumentais de determinada política pública e necessários à implementação do *policy core*”, buscou-se apontar as principais interpretações acerca dos dispositivos mais debatidos no processo, quais sejam, o CAQi/CAQ e a meta de investimento em educação como projeção percentual do PIB.

Tendo por base a identificação dos projetos políticos, será apresentada análise sobre a composição do subsistema educacional em relação à temática de financiamento da educação.

*

4.3.1. Projetos políticos

4.3.1.1. Atribuições dos níveis de governo na temática educacional e no financiamento da área

Nesse item, busca-se compreender quais eram os projetos políticos defendidos por atores ao longo da tramitação do II PNE, no que tange às atribuições dos níveis de governo – União, estados e municípios – na temática educacional e, de maneira específica, em seu financiamento.

Conforme discutido no capítulo III, a Constituição Federal de 1988, no Art. 211, define as responsabilidades federativas em termos da oferta educacional, de modo que cabe à União a oferta do ensino superior, bem como o exercício da função redistributiva e supletiva com vistas à equalização das oportunidades educacionais; aos estados, por sua vez, compete a oferta prioritária do ensino médio e ensino fundamental e, por fim, os municípios são responsáveis pela oferta do ensino fundamental e da educação infantil (BRASIL, 1988).

Em que pese a definição explícita das competências constitucionais dos entes federados, os atores do subsistema educacional tendem a destacar a relevância da estruturação do Sistema Nacional de Educação (SNE) como uma medida determinante para a pactuação das responsabilidades e para a definição das dinâmicas de apoio (financeiro e técnico) entre os entes federados. A relevância do SNE fica evidente quando analisados os debates e disposições da CONAE 2010, bem como os dispositivos aprovados no II PNE.

O financiamento educacional constitui uma importante dimensão na dinâmica federativa para a oferta de políticas educacionais, especialmente porque no contexto de parte dos estados e municípios brasileiros, a complementação de recursos no âmbito do FUNDEB constitui condição primordial para a operação das redes de ensino do país.

Desse modo, torna-se central a identificação dos posicionamentos e sentidos atribuídos pelos atores envolvidos na tramitação do II PNE no que concerne às atribuições dos entes em matéria educacional, sobre a efetivação do regime de colaboração entre União, estados e municípios e sobre como o financiamento das políticas educacionais é entendido desde parte integrante dessa governança setorial, nacional e local.

A análise das notas taquigráficas das Audiências Públicas na Câmara dos Deputados permite apontar que o regime de colaboração dos entes federados figurou como um tópico recorrente no debate sobre o II PNE. De modo geral, os atores tendem a defender duas grandes interpretações sobre o tema que, por sua vez, encontram ressonância entre um grupo específico de organizações do subsistema educacional.

Assim, o primeiro grande projeto político aponta uma clara defesa da maior participação do governo federal no financiamento da educação, sobretudo em relação à complementação de recursos para os estados e municípios que possuem menor capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, de destinação de recursos às políticas educacionais. Como discutido no capítulo III, a União, por anos, não realizou a complementação do FUNDEF com base nos parâmetros definidos por sua lei, assim como, na década de 1990, aprovou a DRU, resultando, segundo análises, em perda de recursos para as áreas sociais, dentre elas, a educação. Esse parece ser um argumento utilizado pelos atores para defender a maior destinação de recursos e complementação por parte do governo federal.

Por último, a discussão que o Deputado trouxe. A União paga hoje mais ou menos 20% da conta da educação — Estados e Municípios pagam 80%. De cada 100 reais arrecadados, considerando a carga líquida, a União fica com cerca de 60, os Estados com 26 e os Municípios com 14. Há, portanto, um desequilíbrio no pacto federativo. O fim da DRU foi positivo, entretanto beneficiou mais a União. A mesma emenda que ampliou a obrigatoriedade ampliou os recursos da União, não de Estados e Municípios. As grandes metas de impacto são para Estados e Municípios (Audiência Pública Câmara dos Deputados, José Marcelino de Rezende Pinto FFCLRP/USP, 25 de maio de 2011, p.24).

O ponto central do financiamento do PNE — e é importante que tenhamos clareza disso — é obrigatoriamente a maior participação da União. Se a União não se responsabilizar pelo financiamento da educação, é impossível que alcancemos o padrão mínimo e, depois, um padrão de qualidade. Acho que esse é o ponto central do debate (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Daniel Cara/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 20 março de 2012, p.16).

O segundo grande projeto político se relaciona à demanda pela maior destinação de recursos aos estados e municípios do país, sob a justificativa de que estes seriam responsáveis pela maior oferta de matrículas, considerando as etapas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e, em contrapartida, segundo análises, dispõem de menor parcela dos recursos arrecadados para o financiamento do ensino. A defesa pela maior destinação de recursos tende a se acentuar no discurso de organizações representativas dos estados, como o CONSED e, especificamente, de municípios, como a UNDIME, sob o argumento de que sobre eles, os municípios, recairia a responsabilidade da oferta de educação infantil, etapa de ensino da educação básica que demanda mais dispêndios dada a sua estrutura⁶⁸. Assim,

Então, a UNDIME quer destacar que o financiamento deve ser proporcional, porque hoje os Municípios possuem um número maior de matrículas do que os Estados e ficam com a menor parte dos recursos. Outra questão que a UNDIME entende, Deputado, que seja fundamental para que esse plano efetivamente dê o resultado que todos nós, não só nesta plenária, mas que o Brasil inteiro espera, é que o regime de colaboração funcione. Não há possibilidade de implementação do Plano Nacional de Educação se o regime de colaboração entre os entes federados — Governo Federal, Estados e Municípios — não funcionar. Hoje, temos bons exemplos de regime de colaboração e temos locais onde esse regime sequer existe [...] (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Cleuza Repulho/UNDIME, 11 de maio de 2011, p.4).

Aqui, é importante que vocês verifiquem alguns pontos. Com relação à arrecadação, para cada R\$100,00 arrecadados, 58% ficam com a União, 25% ficam com os Estados, e 17% ficam com os Municípios. Investimento em educação: 20% ficam com a União, 40% com os Estados e 39% com os Municípios (Audiência Pública Senado Federal, Comissão de Educação Cultura e Esporte, Cleuza Repulho/UNDIME, 15 outubro de 2013).

Na discussão específica sobre a meta 20, os atores tendiam a destacar a importância de serem definidos os critérios de participação de cada ente federado na ampliação do investimento de recursos para as políticas educacionais. Em outras palavras, se a proposição normativa definiria que fossem ampliados os gastos em educação, considerando como parâmetro a participação percentual no PIB, um ponto fulcral deveria ser também a definição do esforço ou contribuição da União, estados e municípios para o alcance desse patamar de recursos⁶⁹.

[...] Porém, mais do que isso, quando se fala de financiamento, eu acho que se deve abordar não só a questão do percentual do PIB, mas também definir com quanto entra

68 Se considerados insumos como a relação professor/aluno, refeições ofertadas, disponibilização de materiais pedagógicos, infraestrutura, entre outros (Entrevista SOC-REP).

69 Nesse contexto, fazia-se também referência a importância de se definir um plano “pé no chão”, com tangibilidade, potência e viabilidade para a sua consecução: “Enfim, é muito importante que o Plano, além de ser ousado também tenha o pé no chão, ou seja, que as metas possam ser de fato cumpridas pelos Estados, pelos Municípios, pela União. Eu faço essa observação porque é muito bom olhar para o passado e aprender com ele. Nós já tivemos um Plano Nacional de Educação, discutido e aprovado aqui no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados, que, por não ter esse elo importante com a realidade, infelizmente, não atingiu as metas estabelecidas” (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Thiago Peixoto/CONSED 11 maio de 2011, p.8).

cada ente federado (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende – DEM/TO, 25 de maio de 2011, p.47).

[...] acho que o ideal seria uma meta, que é a divisão de responsabilidade entre os entes federados. Lembro que na época da CONAE nós discutimos isso. Particularmente, nós defendemos a ideia... Porque precisamos expandir, mas qual a parte de cada um nessa expansão? [...] Pois é, mas o meu grande medo é aprovarmos um Plano Nacional de Educação que não deixe minimamente esclarecido quem vai pagar a conta da expansão. A Argentina passou por uma experiência interessante. Ela aprovou uma lei, no caso, foi 6% do PIB. Mas o que é interessante na lei argentina é que está clara a parcela de cada um. Acho que no Brasil essa discussão é difícil politicamente, mas tecnicamente, não. Entendo que cada um deve entrar nessa ampliação na proporção do que arrecada. Nada mais justo do que isso. Se o Governo Federal fica com 55% da carga tributária líquida, se nós vamos para 10%, esse aumento vai entrar nessa proporção. Isso é tecnicamente defensável. Acho que se esta Casa conseguisse, como meta, pelo menos uma sinalização, Deputado Vanhoni, no sentido das responsabilidades... Senão corremos um risco muito grande de aprovar 10%, 12%, e vivermos a triste experiência do outro plano (Audiência Pública Câmara dos Deputados, José Marcelino de Rezende Pinto/FFCLRP-USP, 20 de março de 2012, p.74-75).

A criação do SNE também era apontada como medida prioritária no contexto de divisão de responsabilidades pela oferta educacional. O referido sistema seria central para a coordenação interfederativa, no que tange ao compartilhamento das responsabilidades pela oferta educacional e por seu financiamento, como também de forma a dar unidade e organicidade ao setor. Em suma, as estruturas programáticas do campo – sistemas de avaliação, estruturação de um currículo da educação básica, política de formação e valorização docente – careceriam de norteadores que possibilitassem a sua integração e coordenação (Entrevista SOC1). Novamente, no âmbito da discussão sobre o SNE, alguns atores tendiam a destacar a instituição de tal sistema como forma de garantir uma maior participação da União no financiamento educacional.

[...] o PL não avança num aspecto fundamental: a obrigação constitucional estabelecida pelo art. 214 da Constituição de que o Plano Nacional de Educação colabore na planificação do Sistema Nacional de Educação. Isso se apresenta de forma clara na ausência de responsabilidades no corpo do Plano. O que significa isso? No Brasil, temos a União, os Estados e os Municípios. A União sozinha arrecada 53% da receita líquida de tributos, ou seja, arrecada mais do que os 27 Estados, com os 5.565 Municípios. E ela fica com essa receita. A capacidade distributiva da União é muito pequena, como comentou a Profa. Cleusa. A característica da União no Brasil — isso não é uma característica atual, mas histórica — é concentrar muito capital e distribuir muito poucos recursos, em termos de políticas sociais, especialmente na questão da educação (Audiência Câmara dos Deputados, Daniel Cara/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 11 de maio de 2011, p. 19).

Na prática, Leão, o desafio que o Brasil tem pela frente é o de criar um Sistema Nacional de Educação. Essa é uma preocupação do movimento que, a meu ver, retrata vários pontos abordados aqui, a começar pela afirmação da Cleusa sobre a importância de se instituir legalmente no País um regime de colaboração. Quem já foi Secretário de Educação sabe muito bem — aqui há alguns — que a grande dificuldade de se desenvolver educação de qualidade para todos no País é exatamente ter a clareza da responsabilidade de cada um dos entes federados. E isso não está claro para nós. Se

não ficar claro, mais uma vez o Plano vai ficar “manco”. É muito importante esse aspecto (Audiência Câmara dos Deputados, Mozart Neves/Conselheiro Todos pela Educação, 11 de maio de 2011, p.26).

Parece haver uma interdependência entre a dimensão do financiamento e o SNE. Assim, o primeiro seria o pilar estruturante do sistema, ao passo que o SNE daria maior definição e clareza às políticas de financiamento que deveriam, por sua vez, estar articuladas à uma dimensão de avaliação de resultados e processos que garantisse a responsabilização dos atores. Esse projeto político, especificamente, tem grande ressonância com a ideia de que o aumento de recursos deve proporcionar melhoria educacional, dimensão mensurada a partir dos índices de avaliação da aprendizagem (Entrevista SOC 1).

Bom, mas para resolver todas as crianças de 4 a 5 anos na escola vai ter que resolver o Sistema Nacional de Educação, porque as atribuições de cada um dos entes não estão muito claras, quer dizer, todo mundo sabe que a rede municipal que tem que fazer a educação infantil, mas e as que não têm condição? [...] Como é que vai dar esse apoio? [...] (Entrevista SOC4).

Por fim, destacam-se os relatos de posicionamentos dos atores sobre a atuação do MEC (governo federal) em relação às políticas educacionais. Em suma, parece haver uma avaliação, por parte dos atores, de que a condução política do ministério teria estado focada no estabelecimento de articulação entre governo federal e municípios, suplantando, em certa medida, a intermediação dos estados (Entrevistas SOC4, SOC5, ACAD1 e ACAD 2) . Nesse sentido, o PDE seria um esforço para a construção de um sistema colaborativo entre o governo federal e os municípios, com vistas ao fortalecimento da capacidade de articulação e coordenação dos entes federados.

4.3.1.2. Participação das organizações da sociedade civil na temática educacional e nos debates sobre o financiamento da área

Nesta dimensão, o foco esteve na identificação dos projetos políticos – interpretações, sentidos – relacionados à participação de organizações da sociedade civil na temática educacional e no financiamento da área. Por organizações da sociedade civil entendemos estritamente os atores que se dedicam, por exemplo, à produção e sistematização de conhecimento, práticas e políticas educacionais, às ações de mobilização e *advocacy* e à representação institucional. Não são incluídos nesse grupo as organizações que atuam no campo educacional desde a produção

econômica, como as instituições privadas de educação (universidades, faculdades, centros universitários, escolas de educação básica privada, entre outras)⁷⁰.

Como primeira observação, cabe destacar que o processo de construção do II PNE foi descrito pelos atores como sendo participativo, tendo possibilitado a escuta de diversos atores do campo (Entrevistas SOC-REP; SOC4). Sobre esse ponto, muitos relatos e registros da tramitação apontam a importância da CONAE 2010 para a formulação do plano e para a articulação do subsistema em torno da temática educacional. Isso porque, aliada à janela de oportunidade representada pela tramitação do II PNE, a agenda educacional no período, sobretudo a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores, esteve pautada por diversas ações programáticas que eram recentes e também inovadoras. Assim, políticas como o Prouni, Reuni, FIES e, na educação básica, o PDE e outros programas do governo federal, estimulavam o debate e a reflexão da comunidade educacional. Em suma, a CONAE 2010 teria representado um marco para a reflexão sobre avanços e desafios para as políticas educacionais, aproximando-se, dentre outras importantes funções, a um balanço sobre as políticas do subsistema.

[...] o PNE ele é fruto de uma ampla mobilização que envolveu muitos atores da sociedade civil, nos fóruns municipais, nos fóruns estaduais, na própria CONAE. Ele foi muito debatido, então essas metas elas não são uma política feita no gabinete, ela não é uma política partidária, ela não é uma política de técnicos de uma determinada instância governamental, mas muito pelo contrário, elas traduzem uma aspiração da sociedade (Entrevista SOC4).

[...] em 2010 era um momento de efervescência na agenda educacional [...] só em 2007 e 2010 você teve a implementação do IDEB, o ProUni praticamente foi consolidado, o Reuni ampliando vaga nas federais, 250 novas escolas técnicas, uma agenda forte de diversidade, cotas e tudo mais... E políticas afirmativas e o IDEB e o ENEM novo substituindo os vestibulares individuais das federais. Então você vinha de muita inovação na gestão pública da educação [...] tinha muito material pra debate, então a CONAE foi meio um momento de reflexão, de balanço do que que havia sido feito até lá (Entrevista ASSESSORIA/MEC).

A CONAE 2010 teria representado, ainda, um espaço de legitimação de propostas que já circulavam e eram reconhecidas pelo subsistema, tendo sido debatidas previamente à conferência em outros espaços de articulação dos atores do campo. Assim, antes de representarem proposições inovadoras, especificamente, as propostas sobre financiamento encontrariam na conferência um espaço de legitimação e de ajuste fino das formulações propostas (Entrevistas ACAD2; SOC4).

[...] As conferências elas são o espaço de legitimação, de pactuação, de consensuação de um conjunto de propostas que estavam já alocadas [...] Então elas são muito

⁷⁰ Como descrito no capítulo metodológico.

importantes nesse sentido de legitimação e que trazem essas propostas [...] pra um espaço público de legitimação (Entrevista ACAD2).

A despeito de ter sido apontada como um espaço de articulação e mobilização dos atores do subsistema educacional, parece haver o reconhecimento de que a CONAE 2010 não possibilitava a manifestação de dissensos em relação a determinadas propostas, havendo uma relativa homogeneidade entre os projetos políticos defendidos pelos atores que a integravam (Entrevistas CNE1; SOC4; ASSESSORIA/MEC).

[...] Por exemplo, é sempre ausente das discussões da CONAE... Os grandes grupos empresariais... Só que eles estão aí [...] (Entrevista SOC4).

De maneira específica, no marco do processo de tramitação na Câmara dos Deputados, os atores tendiam a ressaltar a importância da CONAE 2010, reconhecendo a legitimidade das formulações pactuadas no âmbito da conferência nacional, por serem fruto de “uma construção coletiva” e de uma “gestão democrática”. Tanto a UNDIME, quanto a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, endossou esse posicionamento reiteradas vezes ao longo das Audiências Públicas.

A UNDIME debate e vai seguir os seguintes princípios: primeiro, vamos respeitar as deliberações da CONAE, porque nós entendemos que foi uma parte fundamental de uma construção coletiva e de uma gestão democrática que chegou a algumas conclusões, com algumas questões que precisam ser aprofundadas e outras que podem ser revistas (Audiência Câmara dos Deputados, Cleuza Repulho/UNDIME, 11 de maio de 2011, p.3).

Consideramos que valorizar a CONAE tem que ser princípio da nossa atuação. Portanto, chamo atenção para essa grande ausência de coerência entre o que foi aprovado na CONAE e aquilo que está refletido no Plano Nacional de Educação (Audiência Câmara dos Deputados, Daniel Cara/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 11 de maio de 2011, p.20).

E o que é a Conferência Nacional de Educação — CONAE? É a tradução, de forma mais plural, do debate existente no nosso País acerca da educação brasileira. Na CONAE foram votadas as propostas e, portanto, de lá saíram as diretrizes, as sugestões, as principais propostas para o debate do Plano Nacional da Educação em curso no nosso País. Por isso não é à toa que o Fórum Nacional da Educação — do qual faço parte, Deputado Lelo, representando inclusive o nosso colegiado, a Comissão de Educação, eu e V.Exa —, posicionou-se publicamente, recentemente, através de nota, enfim, aprovada por unanimidade (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputada Fátima Bezerra – PT/RN, 25 fevereiro de 2014, p.61).

No que tange à atuação do governo federal, cabe ressaltar que, especificamente a partir do contexto das entrevistas com atores do campo, é possível apontar que o posicionamento do MEC, no que concerne ao financiamento da educação no âmbito do II PNE, não era consensual. Assim, nem todos os atores apresentavam projetos políticos, interpretações e sentidos compartilhados sobre a proposta do CAQi/CAQ ou sobre a meta 20 (Entrevistas SEB/MEC;

SOC3). Nesse sentido, cabe ressaltar a existência de disputas sobre projetos políticos dentro do próprio governo, aliado a atores e instâncias que travavam o processo, de modo que as posições do MEC tendiam a não ser uníssonas (Entrevista SOC5).

Com base nas entrevistas realizadas, é possível apontar que os atores do campo reconhecem a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação no âmbito do II PNE e, de maneira central, sua incidência no tema do financiamento (Entrevistas CNE1; SOC1; SOC3; SOC4; ACAD1; ACAD2; Assessoria/MEC). Outros atores recorrentemente citados são a UNDIME e CONSED, especialmente no processo de articulação e mobilização dos atores do campo, dada a sua capilaridade e presença em diversas localidades do país (Entrevistas SOC4; SOC-REP). A UNDIME, por fim, é sempre mencionada como tendo articulação com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a qual integra o Comitê Diretivo (Entrevista SOC4), mostrando também grande alinhamento em relação às propostas do financiamento, CAQi/CAQ e a meta de investimento em educação como projeção percentual do PIB. (Entrevista SEB/MEC).

Na meta 20, [...] quem teve o protagonismo mesmo foi o movimento feito pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, eles que mobilizaram, assim, fizeram toda a defesa do CAQ/CAQi, dos 10% do PIB, e aí junto com UNE/UBES/CNTE/ANPED, eles mobilizaram todos esses atores pra poder ampliar o recurso à educação (Entrevista SOC1).

Ainda sobre a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o que a análise do processo tende a apontar é que essa organização tem como principal estratégia de incidência a utilização de informação técnica para o convencimento e articulação dos atores em torno da temática educacional. Sua articulação com o FINEDUCA e com pesquisadores da área demonstra essa constatação. Cabe recordar que a Campanha elaborou a primeira proposta da CAQi, firmou acordo com o CNE para a elaboração do Parecer CNE/CEB 08/2010 e, ao longo da tramitação, publicou diversas notas técnicas que buscavam apontar indícios tanto da necessidade, quanto da viabilidade da ampliação de recursos para a área (Entrevista CONSULTCD).

[...] A Campanha Nacional [pelo Direito à Educação] ela passou desde o FUNDEB a [assumir] um protagonismo muito importante, e a novidade da Campanha foi que ela conseguiu reunir um espaço de mobilização, de articulação social com uma atuação política e técnica também, então qualificou o debate, então não fica só... Quer dizer, a Campanha [Nacional pelo Direito à Educação] no meio do processo lançou notas técnicas sobre o CAQ... Então ela buscou entrar numa discussão técnica, não ficou só assim uma coisa "ah, queremos mais dinheiro", uma bandeira, não, queremos porque, de qual caminho (Entrevista CONSULTCD).

Por fim, cabe ressaltar que os atores tendiam a destacar a importância dos espaços de debate, com destaque para a Comissão Especial do PNE na Câmara dos Deputados, sobretudo no marco das audiências públicas, para a construção da proposta a partir de uma perspectiva democrática e legítima.

4.3.1.3. Participação do setor privado na temática educacional e nos debates sobre o financiamento da área

A Constituição Federal de 1988 reconhece como princípio norteador das políticas educacionais a coexistência de instituições públicas e privadas na oferta de ensino. Os atores que integram o mundo privado da educação também possuem representação específica nas diversas instâncias decisórias no campo educacional, seja na atuação do CNE, na participação em grupos de trabalho para a formulação de políticas públicas e também nos espaços de mobilização do campo, como na CONAE. Nos últimos anos, observa-se também a constituição do campo por meio de instituições representativas (Entrevista EDUCP).

O registro das audiências públicas na Câmara dos Deputados aponta a participação de atores oriundos do setor privado nas discussões para a construção do II PNE, incluindo, de maneira específica a dimensão do financiamento. O convite para a participação desses atores não tenha sido fortuito, uma vez que o contexto de Audiências Públicas era o de um espaço privilegiado para o convencimento e para a difusão dos projetos políticos defendidos pelas coalizões. Desse modo, considera-se que o convite para a participação desses atores indica a sua relevância no subsistema educacional.

Desse modo, buscou-se compreender quais os sentidos e interpretações atribuídos por esses atores à política educacional e, de maneira específica, à dimensão de financiamento da área que, no caso do ensino superior, foi profundamente modificada ao longo dos últimos anos pela criação de programas que visam à ampliação do acesso ao ensino superior e técnico, por meio, sobretudo, de programas como, o FIES, o Prouni e o Pronatec.

Cabe ressaltar a participação de atores do ensino superior privado nas Audiências Públicas da Câmara dos Deputados. Essas organizações pareciam defender de maneira uníssona um mesmo projeto político: o da centralidade da atuação do ensino superior privado para as políticas educacionais do país. Em suma, o argumento utilizado por esses atores se concentrava na noção da relevância social das instituições de ensino superior privado, especialmente por possibilitarem a inserção de jovens no processo de escolarização, uma vez que as universidades

públicas do país não poderiam atender a demanda por matrículas, sejam em relação ao quantitativo global da oferta, mas também, e sobretudo, em razão da distribuição territorial das instituições de ensino público, que não atenderiam às localidades com baixa concentração populacional (Entrevista EDUCP).

[...] O ensino privado, há mais de 5 séculos, vem contribuindo e colaborando para que o Estado possa garantir aos cidadãos o direito à educação. Torna-se inquestionável que a história do nosso País e do nosso povo seria bem mais pobre, injusta e desigual sem o pioneirismo e o altruísmo do setor privado [...] Como forma indireta do financiamento público às instituições privadas de ensino superior, temos os programas de financiamento educacional, como o FIES e o PROUNI. Tais programas permitem a maior inclusão de estudantes de situação econômico-financeira hipossuficiente, tendo em vista que a cada dia aumenta a limitação de oferecimento de vagas pelas instituições públicas de ensino superior. Dessa forma, os programas de financiamento educacional, como o FIES e o PROUNI, mais do que representarem uma possibilidade de transferência indireta de recursos públicos para o ensino superior privado, na verdade são instrumentos de justiça social que permitem aos brasileiros de pouca renda igualdade de condições para o acesso ao ensino superior. A possibilidade e a necessidade do financiamento público às instituições privadas de ensino superior, em um país carente de vagas nas instituições públicas, na verdade constituem um mecanismo para o Estado cumprir o seu dever constitucional de garantia de um direito social fundamental como a igualdade e o acesso à educação. A ABRAES ressalta que, sem a colaboração das instituições privadas de ensino superior, o Estado não terá condições para cumprir diversas metas previstas no atual texto do PNE, [...] Dessa forma, espera a ABRAES que V.Exas. aprovem na íntegra o Projeto de Lei nº 8.035/10, que institui o PNE, na forma como foi encaminhado para esta Casa legislativa pelo Senado Federal (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Alexandre Mellão/ABRAES, 25 fevereiro de 2014, 37-39).

[...] O Brasil é um Estado Democrático de Direito e sua Constituição defende a participação da livre iniciativa na oferta do ensino, demonstrando a importância da contribuição que o segmento privado dá a esta Nação. Não bastasse o tamanho do ensino superior privado, 75% dessas instituições com até 2 mil alunos são instituições de pequeno e médio porte e asseguram a interiorização do ensino superior. As políticas públicas para acesso e permanência dos estudantes no ensino superior contaram com o apoio do segmento privado por meio do PROUNI e FIES, responsáveis pela inclusão de milhões de alunos de baixa renda que, não fossem esses programas, teriam frustradas suas expectativas de crescimento pessoal (Audiência Pública Câmara dos Deputados, 25 fevereiro de 2014, Carmen Silva/ABMES, p. 26).

O posicionamento dos atores do mundo privado era constantemente questionado por parte do subsistema educacional que, em suma, defende o financiamento público exclusivamente para instituições *públicas* de ensino. Diversas foram as manifestações em defesa desse projeto político, o de destinação de recursos públicos para instituições públicas, em geral realizadas por parlamentares com longa trajetória no campo educacional, ou por organizações históricas do subsistema, que tendiam a apontar a “financeirização e a “desnacionalização” da educação. Tais fenômenos ocorreriam, por sua vez, em virtude da ascensão de conglomerados educacionais que, defendiam os atores, priorizariam o maior acesso de estudantes em detrimento da oferta de ensino “de qualidade”.

Não podemos admitir que dinheiro público vá para a burra das escolas privadas (palmas), que já transformam a educação em mercadoria, e cara — e cara! É só ver quem faz Medicina na universidade privada, que custa de 8 a 10 mil reais lá no Ceará. Querem mais dinheiro do que isso? Dinheiro que vem dos impostos do povo (palmas), que vem da luta do povo, passá-lo para entidade privada, pelo menos na minha compreensão, não vejo motivo nenhum para isso. Se algumas universidades privadas estão quebrando, isso mostra a incompetência do capitalismo em determinadas atividades econômicas. (Palmas.) (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputado Chico Lopes – Pcdob – CE, 25 fevereiro de 2014, p.66).

Outro ponto. A educação hoje no nosso País passa por um grave processo de financeirização e de desnacionalização. Essa é uma ferida grave em relação à nossa soberania. Se se consolidar a fusão do Grupo Kroton e da Anhanguera, essa instituição sozinha será maior do que todas as universidades federais juntas. E, para dar retorno aos seus investidores, o que essas instituições têm feito é rebaixar a qualidade das instituições e ferir a soberania do nosso País. Para a UNE, a solução para isso é muito clara: o fortalecimento da educação pública de qualidade. É por isso que nós vimos aqui reafirmar nossa defesa de 10% do PIB para a educação pública. O texto que o Senado Federal aprovou, ao direcionar 10% de recursos públicos para a educação, deixa margem para o crescente processo de mercantilização que a educação brasileira vem sofrendo. É por isso que a gente precisa reafirmar que esse dinheiro tem que vir para a educação pública, para que a gente consiga dar celeridade ao processo de expansão das universidades federais do nosso País, para que a gente consiga atingir uma educação de qualidade também no ensino básico no Brasil (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Virginia Barros/UNE, 25 fevereiro de 2014, p. 33-34).

Os representantes de instituições privadas de ensino ressaltavam que as clivagens entre as duas instâncias, pública e privada, deveriam ceder, priorizando-se a oferta educacional para o país. Para embasar a sua atuação, tais atores também tendiam a recorrer ao dispositivo constitucional que garante a atuação de organizações públicas e privadas em matéria educacional, no sentido de dar legitimidade à sua existência e atuação.

Quanto ao financiamento, o principal impasse se deu em torno do PIB, basicamente pela dicotomia entre público e privado, que só acontece no segmento de educação. Finalizo minha fala com as seguintes considerações: não existem dois tipos de educação. A educação é única e, como tal, base e lastro do desenvolvimento de todas as nações. Com oferta pública ou privada, a educação é regida pelos mesmos princípios legais e constitucionais [...] Para que possamos atingir níveis desejados de qualidade, é preciso unir esforços e explorar com sabedoria as potencialidades de cada um dos atores da educação no País (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Carmen Silva/ABMES, 25 fevereiro de 2014, 28).

Embora a redação do Senado quanto à Meta 20 tenha provocado amplo debate, é de se concluir que a redação proposta atende a muito mais objetivos da Nação, sendo com essa conduta a prevalecer. Mais uma vez, repita-se que vários documentos produzidos no âmbito da UNESCO informam que a superação das desigualdades da educação requer a participação de todos os segmentos da sociedade, ao mesmo tempo em que, juntamente com outras agências internacionais, coloca-se favorável à adoção de parcerias público-privadas, com vistas a garantir o mais amplo acesso à educação de qualidade enquanto ensino fundamental (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Amáble Pácios/FENEP, 25 fevereiro de 2014, p. 14).

Dada a relevância social do ensino privado como um projeto político defendido por esses atores, o financiamento governamental representaria um elemento central para a atuação das

instituições de ensino superior privado. Programas como o Prouni, FIES e Pronatec, figurariam, portanto, como instrumentos de suma importância, por proporcionarem que estudantes pudessem financiar seu acesso e permanência ao longo do processo de escolarização. Ao longo do processo de construção do II PNE, havia atores que endossavam esse argumento, mas tendiam a relativizá-lo, indicando a importância de contrapartidas ao modelo de financiamento (Entrevistas EDUCP; SOC4).

Ele [FIES/Prouni] oferece e trouxe a uma camada da população a perspectiva da universidade que não tinha, isso faz diferença a longo prazo. Ele abriu um horizonte, então ele tem uma importância social, a medida que a universidade está no horizonte de expectativa de muito mais gente. E você só fortalecer a universidade pública, isso não ia... Demoraria muito mais tempo pra que isso acontecesse, a política faz isso... e vamos dizer as próximas gerações vão reivindicar cada vez mais uma educação de qualidade, acho que aposta um pouco por aí. Mas por outro lado exige muito dinheiro, e cursos com muita gente, sabe? Abriu-se, assim, não precisa ser nesse volume. E alguma contrapartida de qualidade [...] (Entrevista SOC4).

E como o governo federal se manifestava diante dos projetos políticos defendidos pelas IES privadas? Ao menos tendo por base os registros do processo de construção do II PNE, é possível afirmar que o MEC fazia coro à participação do setor privado na educação superior como sendo de relevância à democratização desta etapa de ensino, reforçando a noção de que uma “parceria” estaria em curso. Interessante notar, sobretudo, que o MEC parecia reconhecer o projeto defendido por esses atores: o de que as IES privadas teriam relevância social por possibilitarem o acesso educacional de uma camada de menor nível socioeconômico, representando, assim, um mecanismo de justiça social e equidade para o país.

A importância da garantia do critério de qualidade no âmbito da educação superior também esteve presente no projeto defendido pelo ministério, que destacou proposições relacionadas à construção do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES). (Audiência Pública Senado Federal, 15 de outubro de 2013).

Nós fizemos, nos últimos anos — a UNE é testemunha, enfim, todos nós —, um profundo esforço de País, um esforço extremamente importante para que nós avançássemos. Nós dobramos as matrículas no setor público. Nós saímos, em termos de vagas de ingresso, de 150 para 300 mil vagas, hoje um pouco mais no setor público. Nós aumentamos os campus das universidades federais. Nós aumentamos os institutos federais. Nós chegamos a 1 milhão de matrículas. Foi um esforço muito grande que nós fizemos. É importante que esse esforço continue, mas eu acho que nós precisamos fazer uma profunda reflexão sobre o que significam os 40%, o que isso significa em termos de esforço, em termos de demanda para as nossas instituições de ensino superior, em termos da nossa realidade, para que a gente possa avançar com segurança (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Luiz Claudio Costa – Secretário Executivo/MEC, 25 fevereiro de 2014, p 5-6).

No que se refere a algumas metas, que acho que nós precisamos debater, primeiro, o plano tem que manter todas aquelas parcerias que foram de fundamental importância para que nós déssemos saltos, por exemplo, na educação superior. Eu acho que, na

educação superior, o Brasil mostrou, nos últimos anos, um avanço significativo que permitiu a inclusão de pessoas que antes sequer tinham oportunidade de ter acesso ao ensino superior. Vocês sabem dos números? Em 1997, somente 0,5% dos 20% mais pobres da nossa população estavam nas instituições de ensino superior. Nós conseguimos modificar esse número. Ainda temos muito que fazer, mas isso foi feito através de parceria. Nós fizemos uma parceria, norteadas pela qualidade, que permitiu que nós avançássemos no ensino superior. Eu acho que é muito importante que, na reflexão que vamos fazer, nós permitamos que essas parcerias continuem. No que tange ao ensino superior, isso é de fundamental importância para que nós avancemos. [...] Enfim, essa é uma preocupação. Isso está em algumas metas e precisa ser bem definido para que a gente possa avançar. É uma questão específica. Como vamos permitir esse avanço e atender algumas coisas que são colocadas pela Câmara e pelo Senado que nos permitam fazer esse avanço? Vou citar claramente o que entendo como avanços: o PROUNI, o FIES, o PRONATEC. Esses são avanços importantes para o Brasil (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Luiz Claudio Costa – Secretário Executivo/MEC, 25 fevereiro de 2014, p.4-5).

[...] Creio que o senhor tocou em um ponto importante: a questão dos recursos públicos em educação. Eu acho que, ao mesmo tempo em que temos que ter essa preocupação com os recursos públicos na educação pública, também precisamos considerar que o esforço vai ter que ser feito também, seja em educação especial, seja na área de creches e pré-escola, seja também na educação superior, por outros setores. A União não pode prescindir do esforço dessas instituições e não pode deixar de apoiar. Portanto, o texto que está vindo da Comissão de Constituição e Justiça é interessante nesse sentido, porque preserva a questão das fontes, no art. 212, mas também permite que a gente avance em relação a esse apoio das ações que não são necessariamente de educação na escola pública (Audiência Pública Senado Federal, José Henrique Paim – Secretário Executivo/MEC, 15 de outubro de 2013).

4.3.1.4. Gestão e financiamento da educação nos âmbitos federal, estadual e municipal

Uma das dimensões buscou identificar o conjunto de projetos políticos que faziam referência à gestão e ao financiamento da educação, considerando, assim, os interesses e significados atribuídos pelos atores do subsistema educacional, por exemplo, às dinâmicas de controle, responsabilização e gestão democrática dos recursos.

A análise das notas taquigráficas e do conteúdo de entrevistas realizadas com atores do campo indica a presença de um forte projeto político no subsistema educacional: a noção de que não seria necessária a ampliação de recursos para o financiamento da área, mas sim a melhoria da gestão do montante atualmente disponível. Uma variação deste discurso tende a indicar que, sim, mais recursos seriam necessários, mas que o debate sobre a ampliação não poderia estar desatrelado da reflexão acerca da qualidade de sua aplicação, que deveria ser administrada considerando os princípios de eficiência, eficácia e efetividade. Para outros, no entanto, o projeto político que defendia a necessidade de gestão, em verdade, contribuiria para minorar a importância de um financiamento educacional pautado pela qualidade, e realizado considerando parâmetros socialmente construídos. Havia, ainda, a defesa da centralidade da gestão

democrática, com a participação, portanto, de beneficiários das políticas públicas nos processos de controle e responsabilização, como um caminho para a melhoria da aplicação dos recursos educacionais.

Antes de aumentarmos o Produto Interno Bruto da educação, aliás nós trabalharemos para que seja aumentado o percentual do PIB que está sendo disposto para a educação, nós temos de fazer *pari passu* um trabalho para que a qualidade do gasto desse recurso seja de tal forma que haja legitimidade por parte da sociedade. Mais recursos, mas com qualidade na aplicação deles. E aí vem a questão dos controles que a sociedade tem de exercer de forma adequada para que possamos ter esse discurso e ressonância, com o apoio da população brasileira como um todo (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputado Rogerio Marinho – PSDB/RN, 11 de maio de 2011, p.48).

Dizem que o problema é só de gestão, que o dinheiro existe. Temos, sim, um problema de gestão que precisa ser resolvido, mas temos também o problema de falta de compromisso, de falta de vergonha ao se desviar tanto dinheiro da escola pública. A população precisa ter controle sobre isso, e não basta criar conselhos. O PNE precisa dar conta disso [...] Assim, a gestão democrática é fundamental para isso e está vinculada à qualidade socialmente referenciada da educação. Por quê? Porque, primeiramente, ao preparar a pessoa para uma participação ativa na sociedade, está contribuindo para a formação desse cidadão e, como controle da verba, vai fazer com que tenhamos mais investimento (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Roberto Franklin de Leão/CNTE, 11 de maio de 2011, p.13-14).

Dentre os que defendiam a importância do aprimoramento da gestão no financiamento educacional, ressaltava-se o argumento de que o controle e responsabilização pela aplicação de recursos teriam um forte lastro na perspectiva de justiça social: em suma, a ausência de eficiência, eficácia e efetividade na aplicação de recursos penalizaria os mais pobres e que mais necessitam dos serviços públicos, de modo que “cada real jogado fora” tenderia a punir os mais vulneráveis (Entrevistas SOC1; SOC3).

Cabe ressaltar que a defesa de uma melhor gestão dos recursos públicos aplicados na política educacional encontrava respaldo nos projetos políticos defendidos por atores que também buscavam a ampliação de recursos para a área, como é o caso de Mozart Neves, relator do Parecer CNE/CEB 08 de 2010, que propunha a adoção do CAQi/CAQ como parâmetro para o financiamento educacional brasileiro.

[...] O Brasil precisa mesmo de dinheiro. Acabamos de mostrar o quanto estamos investindo [...] Por outro lado, eu acho que o Plano Nacional de Educação precisa ser tratado para que o dinheiro chegue à escola. Eu acho que há um desperdício grande ainda. Eu comentei na reunião da UNDIME, comentei em audiência pública no Senado, onde tive a oportunidade de estar com o Marcelino também, e os estudos mostram isso. Eu acho que, para trazer a sociedade para a luta pela prioridade da educação, precisamos também olhar um pouco com cuidado e zelo pelo dinheiro público vinculado à educação. Eu acho que esse é um ponto que, de alguma maneira, tangencia o tema, mas não é abordado com profundidade no Plano Nacional [...] E um Plano Nacional de Educação, no meu entendimento, deveria ter também esse embrião, apontando para gestores da educação que cuidam do dinheiro público com o maior zelo possível. Claro! Do mesmo jeito que eu tenho zelo pelo meu dinheiro, eu devo

ter mais ainda pelo dinheiro dos outros, pelo dinheiro público. Agora e cada vez mais, basta perguntar aos Secretários atuais, três fatores são levados em conta pela CGU: a eficiência, a eficácia e a efetividade. Isso, no meu modo de entender, o plano tem que sinalizar, até para proteger o gestor [...] Vamos lutar por mais dinheiro. Isso é fundamental. Mas precisamos também preparar os gestores para esse novo momento (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Mozart Neves/Conselheiro Movimento Todos pela Educação, p. 34-35).

Assim, identificavam-se dois projetos políticos distintos: a noção de que “não faltam recursos, mas falta gestão” e que, portanto, contrariava a ideia de que seria necessária a ampliação de recursos para a área; e o projeto que buscava destacar a importância da ampliação de recursos e que, mesmo reconhecendo a relevância da gestão, tendia a abrandá-la de modo a não fortalecer projetos que tendiam a deslegitimar a pauta de maior destinação de recursos. Os trechos reproduzidos a baixo parecem indicar os dois projetos políticos descritos. Cabe destacar a defesa, apresentada por alguns atores, de que a dicotomia entre ampliação dos recursos e gestão seria falsa, demandando uma superação do discurso que tende a opor as duas dimensões.

Porque a maioria das pessoas acha que o problema da educação não é recurso, é gestão. E não é bem assim. Nós precisamos das duas coisas, mas falta recurso onde mais é necessário, né? Você tem a mesma coisa que acontece em outras áreas acontece na educação. Quer dizer: municípios mais ricos têm melhor condição. E as crianças que nascem nesses municípios têm mais oportunidades que outras (Entrevista SOC-REP).

A gestão é importante, mas precisa ser observada com rigor. Há um debate no Brasil: o problema do Brasil é de gestão ou de mais recursos para a educação? Eu quero dizer que eu tenho a opção clara de que são necessários mais recursos para a educação. Nós vamos melhorar a gestão, e isso vai melhorar a qualidade e a economia do gasto. Quero deixar isso claro. Acho que o problema é de recursos. Do contrário, não haverá a qualidade na educação, o resgate da dignidade no magistério. Quem convive com professoras e professores neste Brasil sabe que não haverá remendo que dê jeito nessa situação. Na hora em que se discute o Plano Nacional de Educação, dizer que 5% ou 7% está bom é mentira. Não é verdade. Nós precisamos investir maciçamente em educação (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputado Ivan Valente – PSOL/SP, 06 julho de 2011, p.69).

Então, houve um conjunto de avanços nesse último período que foi importante para que a questão do financiamento melhorasse em relação à educação. Mas nós sabemos que o desafio ainda é gigantesco, porque, com esse conjunto de metas e estratégias que foram estabelecidas, é preciso mais recursos, sim, para a educação. Isso não quer dizer, também, que a gente não tenha que melhorar a gestão, porque, muitas vezes, se diz que é preciso aumentar o financiamento, mas, na verdade, é preciso melhorar a gestão. Eu acho que nós precisamos fazer as duas coisas: precisamos melhorar a gestão e precisamos aumentar o financiamento (Audiência Pública Senado Federal, Comissão de Educação, Cultura e Esporte, José Henrique Paim - Secretário Executivo/MEC, 15 de outubro de 2013).

[...] eu acho que a gente tem que acabar, de uma vez por todas, com este falso dilema: é gestão ou financiamento. Não existe esse dinheiro. São as duas coisas. Dinheiro sem gestão vira lama, como sempre diz o Senador Cristovam; e gestão sem dinheiro não dá resultado. Então, acho que a gente tem que acabar com esse dilema. As pessoas sempre tendem a polarizar nesse sentido, mas acho que não existem polos antagônicos. Isso a gente tem que realmente colocar aqui. Nesse sentido, concordo com o Sergei, o Plano é omissivo em relação à gestão. Se a gente luta tanto por financiamento, eu acho que é simbólico colocar ali o elemento da gestão, para

justamente não criar essa polarização. O que a gente está querendo são as duas coisas: o financiamento e a gestão também (Audiência Pública Senado Federal, Comissão de Educação, Cultura e Esporte, Priscila Cruz/Movimento Todos pela Educação, 8 de outubro de 2013).

4.3.1.5. Diretrizes para as políticas públicas educacionais e para o financiamento da área

As diretrizes educacionais se relacionam aos princípios, valores e estratégias que devem ser seguidos pelas políticas públicas da área, considerando os principais desafios ainda existentes.

Nesse sentido, cabe ressaltar um projeto político defendido pelos atores do subsistema educacional, o de que a educação deveria ser desenvolvida a partir de uma perspectiva de desenvolvimento social e econômico. A ampliação do investimento nas políticas educacionais, por conseguinte, seria uma medida central para o alcance deste desenvolvimento. Em suma, havia a defesa de que investimentos na política educacional tendiam a resultar em ganhos econômicos, sobretudo relacionados ao aumento do PIB. Assim, para além da diretriz que destaca a centralidade da política educacional para a promoção de justiça social, havia apontamentos sobre a sua importância econômica, de modo que, tanto a oferta da política educacional constituiria uma dimensão relacionada ao desenvolvimento, quanto o seu financiamento deveria ser priorizado por também impactar positivamente tal dimensão.

O vetor central disso é o seguinte: quanto mais produzirmos educação, mais vamos conseguir aumentar as capacidades e aumentar a fruição. Isso terá um papel muito importante em três sentidos: um para a economia, porque vai permitir a inovação e o aumento da produtividade, e também vai permitir o aumento da democracia. E nós imaginamos que esse aumento do processo democrático pode melhorar a distribuição da renda. Então, é um fluxo para dar uma ideia de que é possível pensar a centralidade do processo educacional como elemento da área social central para o processo de desenvolvimento. O meu argumento será um pouco nisso (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Jorge Abrahão de Castro/IPEA, 25 de maio de 2011, p. 4).

Bem, o que eu queria dizer, só para finalizar, é que a educação tem um importante vetor de crescimento, é um gasto público relevante, não só pelo que ela vai fazer no futuro em termos de gerar cidadania e importância, mas gasto público atual no momento para gerar crescimento e distribuição (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Jorge Abrahão de Castro/IPEA, 25 de maio de 2011, p. 11).

Na tramitação do II PNE, a qualidade também era destacada como uma diretriz de suma importância à política educacional, estando atrelada à dimensão do financiamento. A qualidade, ainda, estaria fortemente conectada à disponibilidade de insumos ao processo educacional, tendo sido reiteradamente destacada, por alguns atores, a centralidade da valorização dos professores como uma diretriz educacional.

A qualidade que a CNTE defende é a qualidade que têm as pessoas como centro da ação educativa. Essa é a qualidade que a CNTE defende. É importante que se pense na plenitude da formação do ser humano. Não é a qualidade, portanto, que, única e exclusivamente, adentra as pessoas. [...] Para atingir essa qualidade — e já tenho manifestado a opinião da CNTE em várias ocasiões — é necessário que trabalhemos três pilares fundamentais dessa questão. O PNE precisa ser uma lei que debata e que construa esses pilares com muita sustentação: financiamento da educação; gestão democrática do ensino e valorização profissional [...] (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Roberto Franklin de Leão/CNTE, 11 de maio de 2011, p. 12).

Queria abordar também a questão dos docentes. Acho que temos que enfrentar, sim, a melhoria na formação docente, a valorização com salários atrativos e a responsabilização. Não dá para falarmos de um Plano Nacional de Educação que não tenha coragem de enfrentar a questão da responsabilização do docente, a questão do desempenho docente, a questão do compromisso de todos os atores com a qualidade da educação. Quando digo todos refiro-me à responsabilidade do gestor público, à responsabilidade do ponto de vista financeiro e do ponto de vista de resultados, mas também à responsabilidade do professor. Não precisamos mais encarar o professor — e não podemos — como um coitadinho ou o seu emprego como um sacerdócio, e sim como um profissional que precisa de formação, de salário digno, de responsabilização, para que seja cobrado o seu comprometimento em relação ao trabalho da educação [...] Também entendo que se não conseguirmos avançar e assegurar não só o percentual, mas formas de garantia de monitoramento em relação ao que está sendo aplicado e aos resultados, vai haver mais dinheiro, mas não vai haver mudança na qualidade da educação (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, DEM/TO, 25 maio de 2011, p.48).

Para o alcance da qualidade educacional defendida pelos atores, o financiamento das políticas figurava como uma diretriz central. Assim, como justificativa para a não execução do I PNE, segundo afirmavam alguns atores, foi apontada a insuficiência de recursos e, de modo a fazer frente a essa dívida histórica, diversas foram as manifestações que buscavam destacar a importância do financiamento para que fosse garantida a implementação das metas do II PNE. Assim, o financiamento adequado e suficiente figuraria como uma diretriz educacional, sendo esse determinante para o alcance da qualidade para as políticas públicas da área.

É importante vermos a questão histórica. O primeiro plano nacional, que terminou no ano passado, tinha 295 metas, e, no meu ponto de vista, uma meta fundamental do plano referente ao financiamento foi vetada, e isso não deu condições para que o Plano, em sua totalidade, fosse atingido. Discuto isso aqui hoje, e peço atenção especial para todas as metas que o plano tem. Essa meta de nº 20, com relação ao financiamento, de forma muito clara é a que vai dar condições para que nós possamos avançar em todas as outras. E, se ela for prejudicada de alguma forma, se os valores não forem adequados, ou outros problemas venham a ocorrer com essa meta, nós estaremos atrapalhando não simplesmente o atingimento de uma meta, mas de todo o Plano [...] (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Thiago Peixoto/CONSED, 25 de maio de 2011, p. 15).

Tenho dito, e quero repetir aqui que, das 20 metas, duas são basilares, fulcrais. Os dois pilares fundamentais são as Metas 17 e 20. Resolvidos os problemas da meta 17, que trata da valorização, e da meta 20, do financiamento como um todo, certamente teremos um grande e extraordinário momento na década de valorização adequada da educação como instrumento de desenvolvimento econômico, conforme mostrado, e de construção da cidadania. Os demais degraus das outras 18 metas dependem dessas duas colunas da escada para que a educação cresça e faça crescer a nossa Nação e o

nosso povo (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputado Newton Lima – PT/SP, 25 de maio de 2011, p. 42).

Por fim, em uma das entrevistas realizadas, destacou-se que o II PNE também representaria uma importante diretriz e um instrumento que reuniria atores de diversos segmentos do subsistema educacional em torno de pautas da política educacional.

[...] O que que eu tenho visto agora, vamos pensar pelo lado bom, né? [...] Então vi em diferentes setores, em diferentes atores que seja sociedade civil organizada, mas engajada politicamente, tanto quanto fundações, institutos empresariais, enfim... Que pela sua própria origem tem um posicionamento político um pouco diferente, clamarem pelo cumprimento do PNE nesse momento de transição e considerado importante e enxergarem que nesse momento político que a gente vive o PNE é uma questão importante (Entrevista SOC4).

4.3.1.6. Fontes de financiamento das políticas públicas educacionais

Tendo sido defendido o projeto político relacionado à ampliação da destinação de recursos para as políticas educacionais, interessava compreender também quais seriam as possíveis fontes de recursos para a área, defendidas pelos atores do subsistema como sendo viáveis.

Como já apontado em seções anteriores, a aprovação da Lei 12.858/2013, que normatizava a destinação de recursos da exploração de recursos minerais para as áreas da saúde e educação, representou um marco e uma bandeira para o campo, de modo que muitos atores se mobilizaram em torno da pauta. Esta proposição normativa, referente a outro subsistema, parece ter influenciado diretamente a defesa dos atores que compunham o subsistema educacional, sobretudo por fornecer sustentação ao projeto de ampliação de recursos para a área. No entanto, o entusiasmo pelo potencial incremento de recursos não era compartilhado por todos os atores, de modo que também foram apontadas limitações a essa nova fonte de recursos públicos, seja pela flutuação do preço do petróleo – como observado nos últimos meses –, por sua característica não renovável, que dificultaria, portanto, sua utilização para receitas de natureza perene, como as de custeio, mas, especialmente, em virtude de o faturamento do Estado brasileiro, considerando os regimes de exploração petrolífera – concessão, cessão onerosa e, especialmente, partilha – ser insuficiente para a obtenção de grandes receitas oriundas desta atividade econômica, sobretudo se comparado às possibilidades de tributação praticadas em outros países (Entrevista SOC2).

[...] Agora, não adianta eu ser defensor do regime de partilha de produção porque, a curto prazo, de 10 anos, 15 anos, o petróleo no Brasil vai ser produzido no regime de concessão ou de cessão onerosa. [...] Agora, eu estou dizendo o seguinte: já que nós

vamos ter que produzir no regime de concessão ou de cessão onerosa, o que nós precisamos fazer agora é dar o golpe. (Riso) Qual é o golpe? Num regime de concessão, na legislação atual, royalty e participação especial geram uma receita baixa para o Estado brasileiro? Geram. E 46% é uma porcentagem baixíssima? É baixíssima. O padrão internacional é o quê? De 80% a 85%. Então, como é que a gente dribla isso sem rever contrato? A gente dribla isso via essas duas ideias: com a contribuição petróleo e com o Imposto de Exportação, que fazem com que o Brasil caminhe para patamares internacionais. Agora, eu sou defensor do regime de partilha. A crítica que eu fiz é que o regime de partilha que foi aprovado no Congresso, na lei, não garante uma receita para o Estado maior do que a de concessão. Então esse regime de partilha aprovado no Congresso Nacional é muito ruim. (Riso) É muito pior do que os regimes de partilha do mundo. Em qualquer país no mundo existe uma política para limitar a recuperação de custo, para garantir excedente em óleo para o Estado. E o nosso não tem. Então o nosso é muito ruim. Agora, em tese, eu sou defensor do regime de partilha (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Paulo Lima/Consultor Legislativo, 06 julho de 2011, p. 100-101).

Por isso o Deputado Newton Lima estava falando aqui do pré-sal. Só que, quanto ao pré-sal, as pessoas estão achando que vão tirar dinheiro do petróleo. Não vai sair dinheiro direto de lá, isso demora (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputado Ivan Valente – PSOL/SP, 25 de maio de 2011, p.51).

A despeito de o entusiasmo em relação ao incremento de receitas advindas da exploração de recursos minerais ter sido questionado por alguns atores do campo, havia uma clara defesa em prol dessa fonte de recursos para a área, tendo sido também destacada a previsão de que os recursos fossem transferidos diretamente aos estados e municípios.

Há outra questão de emenda que fala sobre destinar 50% dos valores financeiros que compõem o Fundo Social advindos da exploração da camada de pré-sal. Então, propusemos que 30% fiquem com a União e 70% sejam transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, principalmente por meio de transferências diretas, o que é muito importante, como acontece hoje com a cota do salário-educação, que deixou de ser repassada aos Estados para que estes repassassem aos Municípios, a fim de que essa transferência seja direta aos Municípios e aos Estados, de acordo com o número de alunos que cada uma das redes tem naquele Estado e naquele Município. Outra emenda: destinar 50% dos créditos advindos dos royalties decorrentes das atividades de produção energética (extração, tratamento, armazenagem e refinamento de hidrocarbonetos) à educação básica. Que esses créditos sejam transferidos fundo a fundo, ou como acontece hoje com a cota do salário-educação (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Cleuza Repulho/UNDIME, 25 de maio de 2011, p.29).

Os debates realizados no âmbito da Comissão Especial do PNE também abordavam centralmente a relevância de uma reforma tributária que dotasse os entes federados de maiores possibilidades de financiamento educacional, embora, para alguns atores, tal medida demandasse um nível de consenso que, quando fosse alcançado, poderia já ter comprometido a execução do plano. Cabe destacar, ainda, que a reforma do sistema tributário parece ter sido apontada como necessária para grande parte dos atores, sobretudo pela natureza regressiva dos tributos implementados no país.

De maneira semelhante, por reiteradas vezes, foi destacada a temática da dívida pública, como um tema que careceria de debate imediato, sobretudo, por comprometer as possibilidades de financiamento educacional, e de políticas sociais, em geral. Os argumentos técnicos apresentados pelo IPEA parecem ter reforçado esse projeto político, sobretudo por indicarem que os gastos com dívida pública tenderiam a comprometer ganhos econômicos, contribuindo para o aumento da desigualdade no país.

Outro aspecto a ser associado à virtuosidade do gasto social em educação é sobre o seu efeito na distribuição de renda. Estudos realizados por colegas do IPEA apontam o seguinte: por exemplo, para cada 1% de aumento nos juros da dívida, nós ampliamos a desigualdade em 0,1%, ou seja, o impacto do gasto com juros em relação ao Índice de Gini, que varia de 0 a 1, que mede a desigualdade média na renda pessoal dos habitantes de um país. As exportações de commodities: para cada 1% de aumento nas exportações de commodities nós temos um impacto negativo no aumento da desigualdade de 0,5%. Para cada 1% de investimento na construção civil nós temos um aumento da desigualdade de 0,04%. Quando olhamos a educação, para cada 1% de aumento na educação, a redução da desigualdade é de 1,1% (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Marcio Pochmann/IPEA, 06 julho de 2011, p.46).

Por que o PNE 2001-2010 ficou pelo meio do caminho? Porque o financiamento da educação foi submetido ao financiamento da dívida pública. E um País que tem a carga tributária que nós temos não pode se dar ao luxo de tirar impostos da sociedade e primeiro enriquecer quem vive da renda dos justos, para, depois, pegar o que sobrar e dividir entre Municípios, Estados e União, para ter educação básica de qualidade (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputado Paulo Rubem Santiago – PDT/PE, 11 maio de 2011, p. 41).

Houve um nobre Deputado que chamou a atenção para o fato de que, sem a reforma tributária, não há condições de aumentar os recursos da educação. Eu acho que é uma afirmação muito radical. Parece que primeiro vem a reforma tributária e depois o Plano. As experiências internacionais de reforma tributária mostram que são momentos singulares. É realmente muito difícil uma reforma tributária. Há consenso de que deve haver reforma tributária, mas o consenso desaparece quando se discute o que se deve fazer. Infelizmente, não sou muito otimista quanto à possibilidade de fazer a reforma tributária, a despeito de achar que temos um sistema tributário injusto, regressivo, um sistema tributário pouco eficiente e muito oneroso. Custa muito arrecadar tributos no Brasil da forma que fazemos. Há até uma discussão longa sobre isso, mas me parece que podemos, sim, ampliar os recursos para a educação, não necessariamente passando por uma reforma, ainda que ela seja necessária. Mas não vejo no horizonte a possibilidade de fazer uma reforma tal como deveria ser feita. Talvez possamos fazer a conta-gotas, gradualmente, como o Governo atualmente está tentando fazer, o que não é simples (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Marcio Pochmann/IPEA, 06 julho de 2011, p.105-106).

Houve a defesa pelo aprimoramento de fontes já existentes de recursos para a educação, o que incluiria a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas (IGF) e o fim da renúncia fiscal para gastos com educação privada no imposto de renda (IR), além da criação de novos tributos atrelados ao mercado financeiro⁷¹.

⁷¹ No campo das proposições para a ampliação de recursos para a educação, ressalta-se “Comunicado nº 124/2011” elaborado pelo IPEA, citado anteriormente.

Portanto, estimando o fim da renúncia fiscal na declaração do Imposto de Renda para gastos com educação privada e a introdução do Imposto sobre Grandes Fortunas, haveria acréscimo equivalente a 2% do PIB, que poderiam ser perfeitamente associados à educação. Sem falar dos recursos do pré-sal, sem falar da redução dos gastos com juros, sem falar da racionalização necessária da gestão (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Marcio Pochmann/IPEA, 06 julho de 2011, p.50).

[...] por que não estabelecermos para o setor que mais fatura, que duplicou e que vem duplicando os seus ganhos, por força da ciranda internacional, uma vinculação exclusiva do seu lucro para o salto de educação que precisamos dar? [...] Queria muito conversar com a Mesa na direção de pensarmos em um Fundo Social Educacional vinculado ao lucro do sistema financeiro. (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputado Newton Lima – PT/SP, 25 de maio de 2011, p.45-46).

Se esses dados de 1995 a 2005 forem ampliados um ano antes, 1994, e 3 anos após, 2008, vamos aumentar essa faixa, onde a carga tributária pula de 24% para 38% do PIB. E o crescimento da carga tributária foi apropriado não pelo financiamento da educação, não pelo financiamento da saúde; foi apropriado pela financeirização da economia. Seria muito importante dialogarmos com os dados desse boletim publicado agora pelo IPEA, em que se aponta exatamente isto: nossos adversários não serão aqueles que vão estar ao lado do Ministério da Educação fazendo contas; nossos adversários fundamentais são aqueles que se vêm apropriando da elevação da carga tributária, que é regressiva, indireta e incide sobre a renda dos assalariados, sobre o consumo das famílias, em detrimento de uma distribuição através de uma carga tributária progressiva. Então, nós temos folgas do ponto de vista da melhor distribuição da carga tributária para chegarmos a 10% do PIB; nós temos folgas do ponto de vista dos fatos geradores, que deveriam ser tributados e não o são no Brasil, como as grandes fortunas (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Deputado Paulo Rubem Santiago – PDT/PE, 25 de maio de 2011, p.39-40).

Cabe destacar que os projetos políticos defendidos pelos atores, ao menos nos debates da Comissão Especial do PNE, e que se relacionavam às fontes de recursos para a área, não se restringiam à uma discussão exclusiva sobre a racionalização da gestão dos recursos públicos, limitando-se à proposição de mecanismos que visassem a melhor gestão dos gastos educacionais e que, em suma, poderiam bem resultar em cortes de investimentos públicos, projeto amplamente difundido em períodos recentes, sob a égide do equilíbrio fiscal e sanidade das contas públicas.

Antes, houve predomínio de propostas que visavam a ampliação da base de incidência e das fontes de recursos para as políticas sociais, incluindo posturas críticas sobre o atual patamar de gastos com a dívida pública e sobre a omissão em regulamentar impostos constitucionalmente previstos e historicamente demandados pelo subsistema educacional para o financiamento de suas políticas, como é o caso do IGF.

Assim, salvo raras exceções, a discussão no âmbito do legislativo esteve concentrada na proposição técnica de novas fontes de recursos para o financiamento educacional. No entanto, seria ingênuo acreditar que tal posicionamento tenha se repetido em outros espaços de debate público que, dado foco da presente pesquisa, não foi possível mapear e analisar.

4.3.2. Instrumentos de políticas públicas para o financiamento educacional

Nesta subseção serão apresentadas as principais reflexões dos atores acerca dos dois principais instrumentos em disputa ao longo da construção do II PNE, quais sejam, o CAQi/CAQ e a meta de investimento em educação como projeção percentual do PIB. Assim, como no item anterior, as reflexões apresentadas têm como base os registros de notas taquigráficas das audiências públicas da Comissão Especial do PNE na Câmara dos Deputados⁷² e as entrevistas com atores que integram o subsistema educacional e que foram ouvidos no âmbito da presente pesquisa.

4.3.2.1. Custo Aluno Qualidade Inicial e Custo Aluno Qualidade (CAQi/CAQ)

A elaboração do Parecer CNE/CEB 08/2010 parece ter representado um relevante marco para a temática do CAQi/CAQ. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, organização que firmou parceria com o CNE para a elaboração do parecer, destacou por diversas vezes tal fato e, juntamente com outros atores do campo, como a UNDIME e representantes da comunidade epistêmica, cobrava o posicionamento do MEC em relação ao tema. Sobre este último ponto, a não homologação do parecer elaborado pelo CNE, há críticas dos atores do campo, que destacam que a não elaboração de uma contraproposta teria comprometido o debate sobre o tema (Entrevistas SOC3; ASSESSORIA/MEC). Assim, a despeito da relevância e consistência técnica da proposta apresentada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ao MEC, como regulador da matéria, caberia a condução dos debates, eventualmente, em parceria oficial com os propositores iniciais, o que ocorreu somente em 2015, com a criação do GT sobre o CAQ.

As entrevistas com atores do subsistema educacional tendem a indicar que não havia uma posição consensual sobre o CAQi/CAQ internamente ao MEC, bem como entre as outras pastas, como o Ministério da Fazenda. Assim, antes de ser resultado de uma indisposição deliberada, por parte do governo federal, para a aprovação da matéria, os relatos indicam a existência de núcleos de poder e decisão que tendiam a barrar o andamento da proposta, em virtude de múltiplas interpretações sobre como deveria ser composto o critério de custo por aluno na educação básica (Entrevistas SOC4; CONSULTCD).

⁷² De maneira semelhante, são mencionados trechos de notas taquigráficas de Audiências Públicas do Senado Federal.

A existência de dissensos internamente ao MEC fica também evidente pelo relato apresentado pelo Conselheiro Mozart Neves, relator do Parecer CNE/CEB 08/2010, na Audiência Pública da Comissão Especial do PNE na Câmara dos Deputados, no ano de 2012.

O CAQ, como já foi muito bem aqui explanado, foi um esforço para exatamente buscar essa equidade, num primeiro momento, organizar, inclusive, o que preveem a própria LDB e a Constituição. Dar ordem à casa, do ponto de vista da infraestrutura mínima esperada, porque nós estávamos tão longe — e continuamos, porque, lamentavelmente, o MEC ainda não homologou... Vai completar 3 anos. Temos de cortar um bolo, para ver se conseguimos de alguma maneira que pelo menos retorne para o Conselho Nacional de Educação, dizendo: “Eu não concordo”. E é direito do Ministério. Eu disse antes ao Ministro Haddad e disse agora ao Ministro Mercadante. Eu também, quando fui Secretário de Educação, eventualmente não tinha de concordar com tudo que vinha do Conselho Estadual de Educação. Mas eu dizia por que eu não concordava. Eu não podia era ficar 3 anos com um processo tão importante, tão debatido na CONAE e em várias outras audiências, sem dar uma resposta. Eu acho que o mínimo que o Conselho Nacional de Educação deveria esperar de um Ministério era receber um “não”, mas com o porquê do “não”? Agora, 3 anos sem saber o porquê é estranho (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Mozart Neves/Conselheiro do Movimento Todos pela Educação, 20 março de 2012, p.34).

Ao longo das entrevistas, os atores foram questionados quanto aos motivos para que a proposta do CAQi não tenha sido homologada pelo MEC. Havia, assim, pelo menos três hipóteses para que o instrumento não tivesse sido aprovado.

A primeira hipótese dava conta de que o CAQi/CAQ poderia denunciar as distâncias em relação a um padrão de qualidade necessário, em contraposição ao que atualmente é aplicado em educação, resultando em um esvaziamento do FUNDEB, principal política de financiamento da educação (Entrevista CNE2). A política de fundos para o financiamento educacional deve vigorar até 2020, de modo que havia a defesa de que a implementação do instrumento poderia produzir um “choque” com a política em vigor. Além disso, a fala de representante do MEC destacava a relevância do FUNDEB, sobretudo em relação à complementação da União ao fundo, o que resultaria na diminuição das disparidades relativas à capacidade de financiamento entre estados da federação. O registro de Audiência Pública no Senado Federal transcrito abaixo parece reforçar essa hipótese.

[...] Nós conseguimos fazer nos últimos anos uma aproximação em torno dessa questão do valor/aluno entre Estados, como o Maranhão e Estados do Sul e do Sudeste do Brasil. Nestes últimos, nós conseguimos fazer uma equalização, fazendo um crescimento do valor/aluno. Então, é um instrumento importante de complementação da União. Se nós transformarmos o CAQ em outro instrumento de complementação da União, nós vamos ter um choque entre o CAQ e o Fundeb. Eu acho que esse é um aspecto importante para o qual se deve chamar atenção aqui. Nós não podemos criar outro mecanismo de financiamento para educação básica que vá entrar em choque com o Fundeb, criado por uma emenda constitucional, que tem um prazo – pelo menos até 2020 – para ser o programa que vai fazer a equalização dos recursos a partir das matrículas. Então, eu chamo atenção para esse aspecto (Audiência Pública – Senado

Federal, Comissão de Educação, Cultura e Esporte, José Henrique Paim - Secretário Executivo/MEC, Audiência Pública 15 de outubro de 2013).

O MEC também apontava uma possível distorção trazida pelo instrumento, que seria fruto de incentivos ao comportamento oportunista de gestores públicos que não fariam esforços em prol da qualidade educacional sob a justificativa de que não haveria recursos suficientes para tal.

A segunda hipótese seria a de que o CAQi possibilitaria uma normatização dos padrões de qualidade que, por sua vez, poderia trazer subsídios à judicialização das políticas educacionais e à responsabilização dos atores que não cumprissem com os parâmetros definidos pelo instrumento (Entrevista CNE1). Nesse sentido, o MEC aventava a possibilidade de uma judicialização do CAQi/CAQ, instrumento que não seria fruto de um dispositivo constitucional e não indicaria as fontes para o seu financiamento.

A complementação da União também é um aspecto importante. Por isso, falo sobre o Fundeb. O senhor disse aqui que seriam necessários, para a implantação do CAQ, R\$46 bilhões de complementação da União. Nós sabemos que, para isso, é preciso haver uma fonte específica. Então, a nossa preocupação é a de realmente viabilizar um sistema de financiamento que garanta essa condição. E, por isso, nós achamos que o Fundeb, sobre o qual houve ampla discussão no âmbito do Congresso Nacional, envolvendo uma emenda constitucional, estabeleceu um padrão de financiamento que deve ser preservado, sem prejuízo de discutirmos a questão dos padrões mínimos, sem prejuízo de fazermos uma discussão em torno da questão do papel que o CAQ e o CAQi têm. É importante dizer também, Senador – o senhor sabe disto, bem como todos os Senadores que acompanham aqui a Undime e o Consed –, que não podemos criar, a partir do CAQ e do CAQi, uma acomodação do sistema educacional. Por quê? Porque, na medida em que estabeleço valores mínimos de qualidade, alguns gestores podem, muitas vezes, dizer o seguinte: "Se eu não conseguir atingir o CAQ ou o CAQi, eu não vou precisar fazer um esforço em direção à qualidade, porque a minha justificativa vai ser a de que não tenho financiamento". Então, em certa medida, isso pode ser contraproducente no que diz respeito a esse esforço em termos de qualidade que o País precisa fazer (Audiência Pública – Senado Federal, Comissão de Educação, Cultura e Esporte, José Henrique Paim - Secretário Executivo/MEC, Audiência Pública 15 de outubro de 2013).

Se nós criarmos outro mecanismo que não seja um dispositivo constitucional e não defina qual a fonte de financiamento, teremos talvez até uma judicialização desse processo (Audiência Pública – Senado Federal, Comissão de Educação, Cultura e Esporte, José Henrique Paim - Secretário Executivo/MEC, Audiência Pública 15 de outubro de 2013).

O argumento do “choque” entre CAQi/CAQ e FUNDEB foi contestado pelo CNE, que defendia uma maior participação da União no financiamento educacional, por meio do CAQi/CAQ, apontando que tal instrumento poderia estar articulado à política de fundos, não representando um elemento de disputa na atual estrutura de financiamento do país (Audiência Pública Senado Federal, 15 de outubro de 2013).

A terceira hipótese, mencionada mais frequentemente pelos atores, dá conta de que a normatização do CAQi/CAQ era motivo de resistência pelo MEC porque o instrumento representaria um esvaziamento dos programas de transferências voluntárias do ministério, que estavam em franca expansão, sobretudo a partir do PDE, e representaria, assim, perda política do governo federal na indução de políticas públicas, sobretudo, junto aos municípios (Entrevistas ACAD1; ACAD2 e SOC5).

Os atores mencionaram, ainda, dissensos em relação a aspectos mais operativos do CAQi/CAQ, sobretudo em relação aos insumos considerados para o cálculo, e a ideia de que eles seriam precificados – de modo a produzir um valor/ano mínimo. Questionava-se, assim, se os valores dos insumos não tendiam a ser variáveis no território e sobre como o indicador trataria o tema da desigualdade entre localidades, em termos dos insumos educacionais (Entrevistas CNE2; SOC2).

A defesa de que o instrumento não estaria atrelado a uma dimensão de gestão e de aprendizagem e desempenho dos estudantes também foi apontada como um ponto de dissenso, havendo apontamento de que o debate sobre o CAQi/CAQ não englobaria a discussão sobre a eficiência do gasto, na busca pelo enfrentamento de problemas de distorção nas redes de ensino do país, como a alta relação professor/aluno, por exemplo (ASSESSORIA/MEC).

Como ele foi construído? Quais os insumos necessários? Definidos esses insumos, aí entrou mais o nosso trabalho mesmo, que foi “precificar”. Foi isso o que nós fizemos (Audiência Pública Câmara dos Deputados, José Marcelino de Rezende Pinto/FFCLRP/USP, 20 março de 2012, p.24).

Em relação à educação, eu acho que é positiva a ideia do debate sobre o aumento, mas eu acho que, dentro dela, a gente tem que qualificar para quê? Do contrário, nós vamos queimar dinheiro, de novo. Eu estou dizendo aqui que, neste instante, nós estamos queimando dinheiro. Nós estamos pagando por 40 horas semanais e recebendo 4, 6, 10. Nós estamos com um professor para 10, 12, 8 alunos. Estou mostrando neste instante. Se o dinheiro nosso mesmo, eu duvido que faríamos isso. Mas o dinheiro é do povo. Eu acho que é assim que tem de ser tratado o dinheiro público (Audiência Pública Senado Federal, Comissão de Educação, Cultura e Esporte, Senador Wellington Dias/PT-PI, 8 de outubro de 2013).

Em contrapartida, os atores em defesa da aprovação do CAQi/CAQ tendiam a destacar, como já foi discutido, sua importância para a garantia de um padrão de qualidade socialmente referenciado, tendo por base a noção de insumos educacionais que contribuam para a redução de desigualdades na oferta educacional dos entes federados. Ademais, como defendeu o Conselheiro Mozart Neves, em Audiência Pública na Comissão Especial do PNE, o CAQi estaria permeado pelo princípio de equidade, por garantir oportunidades educacionais aos

estudantes oriundos dos distintos estados e municípios do território, a despeito das diferentes capacidades de financiamento dos entes.

Eu acho que esse debate não é sobre dinheiro. Deveríamos primeiro saber qual é o País que nós queremos e a educação de que precisamos. Isso é que, de certa forma, deveria nortear fundamentalmente o debate (Audiência Câmara dos Deputados, Mozart Neves/Conselheiro Movimento Todos pela Educação, 20 março de 2012, p.34).

Citamos muito aqui o caso da Finlândia, país muito menor que o Brasil, mas que está no topo da educação básica. Uma criança que estuda na Lapônia, a terra do Papai Noel, e outra que estuda em Helsinque têm as mesmas oportunidades de aprendizagem. No Brasil, não. Aqui temos um sério problema a ser resolvido: a falta de equidade [...] Vem então o grande e talvez o maior de todos os desafios: a aprendizagem. Quando falamos no CAQ, falamos em qualidade social da educação. O que é a qualidade social da educação? Termos acesso e permanência, assegurarmos que nossas crianças e jovens entrem na escola, continuem lá, concluam os estudos e aprendam. Isso é o que esperamos de uma escola em nosso País (Audiência Câmara dos Deputados, Mozart Neves/Conselheiro Movimento Todos pela Educação, 20 março de 2012, p.30-31).

Assim, qual o segredo das federações? Estabelecer um padrão mínimo de qualidade; e a qualidade desse padrão mínimo é essencial. Precisa haver um padrão mínimo que, de fato, garanta os direitos sociais. Esse padrão mínimo vai diminuir o grau das desigualdades, o que significa que um cidadão em São Paulo vai ter o mesmo direito à educação que um cidadão do Amazonas. Na base de um padrão mínimo, vai haver uma escola não tão desigual entre essas duas realidades (Audiência Pública Senado Federal, Comissão de Educação, Cultura e Esporte, Daniel Cara/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 8 de outubro de 2013).

Por fim, parecia haver consenso de que a operacionalização CAQi/CAQ deveria ocorrer no âmbito do FUNDEB, por ser esse um mecanismo de financiamento já institucionalizado em todo o país, mesmo considerando posicionamento do MEC sobre a matéria. O CAQi, portanto, representaria o valor mínimo anual do fundo, que deveria ser complementado pela União nos estados e municípios que assim o necessitassem. A defesa desse projeto, voltado à implementação do CAQi/CAQ no âmbito do FUNDEB, como já discutido anteriormente, parece ter se intensificado ao longo do processo de construção do II PNE, muito em função do histórico de implementação da política de fundos no Brasil, o que poderia facilitar a consecução desses instrumentos de políticas públicas, o CAQi/CAQ.

A outra, que considero de fundamental importância — e é uma belíssima contribuição para o País, mas quero ponderar algumas questões específicas —, é o CAQ. Acho que o CAQ é uma contribuição extremamente importante, acho que o CAQ traz para todos nós uma reflexão quando colocamos a qualidade. Talvez tenha sido esta a sua mais bela contribuição: colocar a questão da qualidade com investimento, que é uma equação difícil. Ele o faz de forma muito inteligente. Conceitualmente, o MEC está completamente de acordo com o CAQ. Acho que a conceituação do CAQ vai nos ajudar muito com o MEC. Aí eu posso até falar com o INEP e com o Ministério da Educação para avançarmos. Eu quero ponderar com vocês no que se refere à distribuição de recursos. Hoje nós temos o FUNDEB, que é um sistema extremamente importante que procura pegar as diferenças que nós temos para nos ajudar a corrigir as nossas desigualdades — e acho que esse é o grande desafio. Entendo que o

FUNDEB precisa ser aprimorado, valorizado. Como é que nós vamos trabalhar? Se eu tiver dois sistemas de distribuição de recursos, o que acontece com o CAQ, na forma como ele está? Nós podemos ter um determinado Estado que, pelo FUNDEB, teria uma complementação diferencial, mas, se um Município não tiver o índice alcançado, você pode atuar no Município em vez de atuar no Estado. Enfim, isso traz algumas reflexões que nós precisamos fazer sobre o CAQ. O que eu sugeriria? Que nós tivéssemos o CAQ — o MEC o entende de extrema importância —, que nós trouxéssemos o CAQ para trabalhar até mesmo dentro do FUNDEB. Acho que a proposta é esta. Agora, como distribuição de recursos, eu antevejo que nós poderemos ter bastantes dificuldades, inclusive técnicas, dentre outras coisas sobre as quais precisamos refletir (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Luiz Claudio Costa - Secretário Executivo/MEC, 25 fevereiro de 2014, p.6-7).

E tinham as várias outras discussões, naquele momento alguns achavam que o CAQ vai substituir o FUNDEB. Minha posição é que não, o FUNDEB vai alimentar o CAQ [...] Eu não acho que eles são incompatíveis e sempre foi minha posição que o FUNDEB, eu até usei essa expressão, [...] falei "o FUNDEB é o escudo do CAQ, ele que vai ajudar o CAQ..." [...] O FUNDEB está institucionalizado, todo mundo é a favor então você vai, amplia o FUNDEB e isso vai ajudar a puxar o CAQ (Entrevista CONSULTCD).

4.3.2.2. Investimento de recursos em educação como proporção do PIB

O investimento em educação como proporção do PIB se tornou uma bandeira simbólica do subsistema educacional, sobretudo a partir dos vetos às metas de financiamento apresentados ao I PNE.

A despeito de representar uma espécie de amálgama de atores do campo, dado que muitos se mostravam favoráveis à ampliação de recursos para a área, a utilização do PIB como critério para tal não era um ponto pacífico entre os atores, mesmo considerando as dinâmicas intra coalizão.

Primeiro, torna-se importante destacar que os atores consideravam que, em determinado momento da tramitação do II PNE, a aprovação dos instrumentos CAQi/CAQ era mais importante do que o texto final da meta 20, que trata, por sua vez, da ampliação de investimentos em educação como proporção do PIB. Isso porque, tendo sido aprovado o CAQi/CAQ, bem como a obrigatoriedade de complementação pela União, seria necessário um patamar de recursos para a educação muito próximo à proporção de 10% do PIB, caso fosse adotado o critério de cálculo custo-aluno defendido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Entrevista SOC5; MARTINS, 2015).

[...] e se o governo tiver clareza de que o custo aluno qualidade inicial tá bem posto no plano, as estratégias do custo aluno qualidade inicial elas são mais poderosas do que a própria meta, porque elas vão levar naturalmente, ou a 10% do PIB ou a um patamar muito próximo, caso elas sejam cumpridas (Entrevista SOC5).

Em relação financiamento da educação, o segundo PNE aprovado por lei representa uma vitória da sociedade brasileira, porque adotou o custo-aluno-qualidade, que deverá contar com a complementação da União. Essa estratégia, a meu juízo, é mais importante do que a própria meta aprovada (outra grande vitória inicial que deverá ser acompanhada para que se concretize), de investimento em educação pública de 7% do PIB em junho de 2019 e 10% do PIB em 2024 (MARTINS, 2015, p. 189).

Ao final da tramitação do II PNE, parece ter sido alcançado consenso, ao menos por parte do MEC, em relação à bandeira dos “10% do PIB”, embora tal concordância não tenha sido expressa também em relação à aprovação do CAQi/CAQ como parâmetro do financiamento educacional e à sua complementação pela União, conforme discutido anteriormente.

Há algumas questões específicas que nós vamos ter oportunidade de discutir para que avancemos ainda mais. Vou levantar algumas delas. No que se refere aos 10% da educação, acredito que isso é um consenso, é uma conquista da sociedade, é um diálogo já feito, mas agora, claro, com aquela preocupação do Ministro Mercadante, do Governo, desta Casa também, das entidades de que nós tenhamos de fato recursos para atender essas demandas. Então, eu acho que isso está vencido (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Luiz Claudio Costa/Secretário Executivo/MEC, 25 fevereiro de 2014, p.4).

O principal ponto de dissenso no que concerne à meta de investimento em educação em relação ao PIB se dava em virtude da possibilidade de contabilização, para o cumprimento do patamar de recursos, da destinação de recursos ao setor privado, seja pela garantia de benefícios creditícios, por meio do FIES, ou de natureza tributária (subsídios), por meio do Prouni.

Como destacado anteriormente, havia a defesa pela destinação de recursos públicos para a educação *pública*. Tal projeto, mais do que simplesmente a contabilização diferenciada de programas desenvolvidos pelo governo federal, também apontava o lugar ocupado pelas políticas educacionais do país na agenda política do Estado, por refletir qual deve ser o seu papel na oferta do ensino.

Os trechos reproduzidos abaixo são exemplos de interpretações sobre a meta 20 do PNE. Neles, atores com atuação histórica no campo, como a UNIDME, CNTE e o FNE, defendem a aplicação de recursos exclusivamente em educação *pública*, bem como a complementação da União, além da implementação do CAQi.

O segundo ponto é que de fato se garantam [...] os 10% do PIB exclusivamente para a educação pública brasileira (palmas), em detrimento do que foi apresentado na redação do projeto de lei do Senado, que abre para educação e substitui por educação gratuita. Nós entendemos, por uma questão de concepção e de princípio, que deve ser mantido o texto da Câmara, que o recurso público, de fato, deve ser assegurado para a educação pública [...] Então, são enormes os desafios para o Município. Esses desafios não podem vir só na forma de políticas, eles devem vir acompanhados de aporte de recurso financeiro. Então, nós entendemos que, para este recurso do PIB destinado para a educação, também deve haver mecanismos de redistribuição. E, aqui,

nos dirigimos ao Luiz Cláudio, que representa o nosso Ministro da Educação, para ressaltar que entendemos que os programas federais são importantes, são necessários e ajudam, na educação pública do nosso País, a Estados e Municípios, sobretudo os mais carentes, mas nós entendemos, acima de tudo, que os recursos da educação, como forma de fortalecer a autonomia do Município, devem ser redistribuídos pela União, e que não permaneçam da forma centralizada como estão. Então, que esses novos recursos, com essa ampliação dos 10%, sejam redistribuídos, que a União, de fato, exerça sua função redistributiva de recursos (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Alessio Lima/UNDIME, 25 fevereiro de 2014, p.19).

Esse slide para nós é um dos mais importantes, o essencial: dinheiro de investimento público para a escola pública. (Palmas.) A UNDIME defende esse cuidado no investimento. Nós, da UNDIME, temos uma posição muito clara [...] e queríamos deixar isso muito claro: que o investimento público seja para a escola pública. Não somos favoráveis nem à voucher, nem à compra de vagas em escolas privadas, nem à compra de vagas em instituições de qualquer religião — não vou citar aqui nenhuma. Pensamos que todo investimento do PNE — 5%, ou 10%, ou 15% do PIB — deve ser aplicado na escola pública, para que mantenhamos qualidade (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Cleuza Repulho/UNDIME, p. 6-7).

Primeiro, eu devo dizer que nós apoiamos essa proposta em função de um único tema, ou do principal tema, que é o que debate este Plano Nacional de Educação, os 10% do PIB para a educação pública no nosso País. (Palmas.) Eu acho que esse é o motivo principal do nosso apoio ao projeto aprovado aqui na Câmara. E não é pela simples palavra “pública”, Presidente e Deputados, mas porque historicamente 2 milhões de trabalhadores da educação deste País têm essa posição política de defender que recursos públicos sejam destinados somente para as instituições públicas. Essa é a nossa reivindicação histórica, que foi referendada na Conferência Nacional de Educação, da qual participaram milhares e milhares de professores, estudantes, gestores, toda a sociedade civil. Eu acredito que esta Casa precisa respeitar a decisão da Conferência Nacional de Educação de 2010: que dinheiro público seja somente para as instituições públicas. (Palmas.) Por isso nós apoiamos a proposta da Câmara (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Marta Vanelli/CNTE, 25 fevereiro de 2014, p.35).

O FNE reitera a necessidade de respeito ao direito da sociedade civil, garantido constitucionalmente, à participação democrática na discussão sobre o referido projeto de lei, alertando aos Deputados e Deputadas Federais a necessidade de optarem pelo texto da Câmara, em detrimento do substitutivo do Senado, especialmente em relação aos seguintes temas: [...] retomar o princípio do investimento público em educação pública (Meta 20); - assegurar a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) no prazo de 2 anos após a aprovação do PNE, garantindo a complementação, com recursos financeiros da União, aos Estados e Municípios que não atingirem o valor do CAQi e, posteriormente, do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) — previsto na Meta 20 do PNE; (Audiência Pública Câmara dos Deputados, Fórum Nacional de Educação (FNE), 25 fevereiro de 2014, p.47).

Para alguns atores do campo, ainda que defendessem a ampliação de recursos para a área, apontava-se a fragilidade da meta 20. Assim, argumentava-se que o PIB seria um indicador macroeconômico que impossibilitaria a vinculação direta de recursos. Assim, diferentemente do que é realizado com a vinculação de impostos, em que é possível realizar a gestão orçamentária e, sobretudo, financeira dos recursos, por meio do monitoramento da arrecadação anual e pela destinação dos valores aos entes federados, o PIB não constituiria *fonte* de recursos, mas sim uma medida macroeconômica. Dada a fragilidade do indicador, havia uma tendência

a priorizar a adoção do CAQi/CAQ como parâmetro de financiamento, conforme destacado nos parágrafos anteriores. Tal entendimento também era partilhado pelo MEC, que destacava a importância da definição expressa de qual seria a fonte de recursos para financiamento das disposições trazidas pela meta 20.

[...] Que PIB não é fonte, PIB não garante, porque você joga uma proposta que você não vai ter como operacionalizar, quem vai bancar? Essa é a discussão importante, e como você vai dando os passos pra chegar a esse percentual do PIB? Então eu acho que é mais importante você tratar do custo por aluno do que o PIB (Entrevista CONSULTCD).

[...] o PIB é uma conta de economistas, é uma [...] projeção, ao contrário dos impostos que transitam mesmo no sistema circulatório do financiamento público, então passa por contas correntes, e nessa passagem toda você é capaz, como acontece no FUNDEB, de capturar um pedaço desses recursos e, portanto, ele tem uma concretude. O PIB não tem concretude, por onde passa o PIB, o PIB se calcula, então na medida em que é uma vinculação um tanto quanto genérica, a responsabilização também é muito genérica. Então de quem é a culpa de não se atingir a meta de aplicar os 10% do PIB? É da União? Dos estados? Dos municípios? Qual é a quota de esforço de cada um deles? Nada disso foi definido nunca, e eu pessoalmente sempre chamei atenção de que, em que pese o fato de ser uma bandeira história de luta por mais recursos da educação, [...] também a questão dos 10% do PIB continha uma fragilidade que se mostrou e tá se mostrando real agora (Entrevista CNE2).

A preocupação que nós temos é de que o PNE não se transforme num tratado de Quioto: todo mundo concorda, e quase ninguém cumpriu. Para que ele não seja um tratado de Quioto, é indispensável que o Senado assegure uma fonte de financiamento, além do aprimoramento do projeto, de que vamos tratar item por item. É preciso que haja uma fonte de financiamento, porque o Produto Interno Bruto não é uma fonte de financiamento orçamentária. O MEC não tem como acionar o PIB, nem o governador de Estado, nem o prefeito. Quer dizer, é indispensável que haja uma fonte orçamentária (Audiência Pública Senado Federal - CAE e CE 34ª reunião conjunta, Aloizio Mercadante/Ministro de Estado da Educação, 29 de novembro de 2012, p.2).

Uma segunda crítica apresentada pelos atores do subsistema educacional se relacionava à fragilidade da proposta consubstanciada na meta 20, em relação à responsabilização dos entes subnacionais para o alcance do patamar de investimento proposto. Em suma, não teria havido a reflexão sobre qual seria a dinâmica federativa para o alcance dos recursos para o financiamento do plano, por exemplo, com a definição de qual percentual caberia à União, aos estados e, por fim, aos municípios, embora algumas emendas apresentadas à Câmara dos Deputados, no marco da elaboração do projeto substitutivo, tivessem proposto essa definição (Entrevistas CONSULTCD; ACAD2). A análise das notas taquigráficas de audiências públicas no âmbito da Comissão Especial tende a reforçar essa observação, de modo que, embora tenha sido apontada como tema relevante, a atribuição de responsabilidades para o cumprimento da meta 20 não foi alvo de propostas consistentes pelos parlamentares.

[...] Agora, se fosse tratar do PIB, aí é uma característica, uma lacuna da discussão do PNE na comissão especial, [...] você vai ver que não teve nenhuma audiência pública que discutiu a questão federativa, o regime de colaboração [...] mas quando você discute a questão de recursos, de financiamento e a questão federativa todo mundo quer obter recursos e preservar as suas fontes, então você tem que ter um acordo federativo. É claro que no caso do Brasil como a União arrecada mais todo mundo tem a expectativa que a União banque a maioria, mas precisa negociar isso né? Então isso não foi feito. Vai ser feito agora na discussão do Sistema [Nacional de Educação] (Entrevista CONSULTCD).

[...] Um dos buracos do PNE é o fato da meta 20 do plano não resolver o problema federativo, ou seja, a quem compete elevar a despesa pra alcançar os 7% os 10% do PIB? Então com esse vácuo normativo o governo federal não tinha muito que se preocupar. Qual era a obrigação do governo federal em relação àquilo? (Entrevista ACAD2).

Por fim, cabe destacar duas interpretações em relação ao cálculo do investimento em educação tomando como base o indicador do PIB. A proposta em tramitação no Poder Legislativo tomava como base para o cálculo do investimento em educação percentual do PIB *absoluto*. Em contrapartida, o Parecer CNE/CEB 08/2010 propunha a adoção do PIB *per capita* como indicador para o cálculo de financiamento das políticas educacionais. Por conseguinte, a proposta apresentada por essa instância trazia cálculos do CAQi tendo por base valores per capita.

Há claramente uma melhor relação entre a posição do país no PIB *per capita* e o seu IDH, como também com o seu IDE, mas não com respeito ao PIB absoluto. Por exemplo, o Brasil encontra-se na 9ª posição no ranking do PIB mundial, mas quando traduzido no PIB *per capita*, a posição ocupada cai para 45ª posição, que, por sua vez, é mais próxima de seu IDH (70ª) e IDE (76ª) no ranking mundial. Isto permite compreender melhor porque nem sempre é correto afirmar que um país investe o mesmo percentual de seu PIB em educação do que outro e os resultados educacionais são díspares. Na realidade, o mais apropriado seria levar em consideração o seu PIB *per capita*. Essa Tabela mostra que melhores resultados educacionais se correlacionam fortemente com o desenvolvimento humano e com a riqueza *per capita* de um país. Oferecer educação de qualidade deve ser, portanto, uma estratégia importante para a construção de um país mais justo e igualitário (CNE, 2010, p.3).

Como se buscou demonstrar, a aprovação da meta 20 representou a conquista de uma bandeira bastante cara aos atores da coalizão que defende recursos públicos para a educação *pública*, embora tenha havido dissenso internamente a esse grupo, sobretudo por considerar que o PIB seria um indicador econômico de grande fragilidade, por não possibilitar a vinculação de recursos, mas tão somente a sua comparação em relação aos patamares aplicados. Nesse sentido, alguns atores parecem ter investido esforços em prol da aprovação do CAQi/CAQ, por consideraram que esse instrumento possibilitaria a ampliação consistente do financiamento

educacional, resultando, invariavelmente, em patamares próximos à proposição contida na meta 20 (Entrevista SOC5).

CAPÍTULO V

5. Reflexões finais: projetos políticos e instrumentos em disputa na definição de coalizões de defesa no subsistema educacional

A presente dissertação teve como objetivo geral a análise do contexto e processos políticos que resultaram na aprovação da meta de investimento público do II PNE (Lei 13.005/2014). Consistiram como objetivos específicos da pesquisa, a identificação das coalizões envolvidas na tramitação do plano, suas estratégias, ideias defendidas e recursos empregados para o convencimento dos atores, bem como a análise do sistema de crenças que caracteriza as coalizões do subsistema educacional, com foco na identificação dos projetos políticos (*policy core beliefs*) e instrumentos de políticas públicas (*secondary beliefs*) em disputa.

A revisão do marco analítico utilizado na pesquisa foi apresentada no capítulo 1. O MCD se dedica às investigações sobre os processos decisórios, com foco específico na etapa de formação de agenda (*agenda setting*), tendo por base três premissas norteadoras principais: i) a existência de um subsistema temático composto por atores governamentais e não-governamentais, em articulação por um período de médio a longo prazo que, por ii) partilharem de uma estrutura de crenças, tendem a ser organizar em coalizões, com vistas a potencializar suas chances de influenciar determinada política pública, adotando iii) o conhecimento técnico como estratégia central de influência.

Ao presente estudo, também foi adotado quadro analítico complementar, composto pela literatura sobre projetos políticos e instrumentos de políticas públicas. Tal opção se deu em virtude do objetivo específico de mapear dois níveis da estrutura de crenças, que ganhariam maior substancialidade tendo por base tal literatura complementar. Desse modo, os projetos políticos correspondem ao nível dos *policy core beliefs*, ao passo que os instrumentos de políticas públicas fazem referência aos *secondary beliefs*, ambos integrantes do sistema de crenças definido pelo MCD.

O quadro metodológico adotado para o estudo foi apresentado no capítulo 2, no qual foram apontadas as principais fontes de informação utilizadas, compreendendo a realização de entrevistas com atores que integram o subsistema educacional, a análise de notas taquigráficas da Comissão Especial da Câmara dos Deputados e a consulta a documentos públicos produzidos ao longo da tramitação. Como estratégia analítica, foi utilizado o modelo de análise por

templates. Para tanto, foram definidos códigos de análise documental que buscavam identificar formulações relacionadas, essencialmente, às ideias, interpretações e sentidos presentes nos projetos políticos e instrumentos de políticas públicas em disputa ao longo da construção do II PNE. Tendo por base os *templates* – produzidos tanto para as notas taquigráficas, quanto para as entrevistas – foram feitas considerações acerca dos processos políticos de construção do II PNE e sobre a estrutura de crenças do subsistema educacional brasileiro, no que concerne à dimensão do financiamento.

O capítulo 3 do estudo apresentou revisão histórica sobre a área de financiamento educacional, tendo como foco primordial sua dimensão normativa. Nesse mesmo item, também foram apresentados os principais marcos históricos da planificação educacional no país, especificamente, as disposições sobre o financiamento das políticas públicas de educação aprovadas no I PNE (Lei 10.172/2001). Tendo por base a premissa analítica que norteia o MCD, referente à importância da adoção de um horizonte temporal de médio a longo prazo para a compreensão dos processos políticos, considerou-se que tal esforço de mapeamento histórico poderia contribuir para a compreensão das disputas realizadas no marco da aprovação do II PNE.

Algumas considerações podem ser apresentadas sobre o subsistema da política educacional, no que tange à temática do financiamento. Considerando as disposições normativas, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988, tem-se que a dimensão do financiamento representa elemento central das políticas educacionais. Diferentemente do que ocorre em outras políticas sociais, exceção feita à área da saúde, as políticas de educação contam com uma estrutura de financiamento relativamente estável, em virtude da existência de vinculações orçamentárias, aliada à implementação, a partir da década de 1990, de política de fundos para a educação básica (FUNDEF/FUNDEB). Ainda que avanços nas dimensões de coordenação e controle do financiamento em âmbito nacional tenham sido alcançados nas últimas décadas, observa-se a existência de desiguais capacidades de financiamento entre estados e municípios brasileiros, situação que as iniciativas de equalização de oportunidades - pela definição de um valor mínimo anual para o financiamento do ensino, por exemplo - ainda não foram suficientes para provocar alterações substanciais.

No que tange à elaboração do I PNE, iniciada no final da década de 1990, o histórico tende a apontar a intensa mobilização de atores que se organizaram para apresentar propostas para a Lei, movimento que pode ser identificado pela elaboração do “PNE – Proposta da Sociedade Brasileira”. O documento trazia propostas específicas sobre a temática de financiamento

educacional, muitas delas guardando estreita relação com os debates estabelecidos no marco da construção do II PNE, dentre elas a noção de custo por aluno com base em critérios de qualidade, o CAQi/CAQ, e a meta de investimento como projeção percentual do PIB.

As dinâmicas políticas e de construção da meta de investimento do II PNE foram apresentadas no capítulo 4. Assim, foram discutidos aspectos da tramitação, incluindo os atores que participaram das Audiências Públicas da Comissão Especial do PNE na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, as proposições e disputas realizadas nesses espaços, bem como os posicionamentos de atores do subsistema educacional. No capítulo 4, também foram apresentadas as análises acerca do sistema de crenças do subsistema educacional, considerando os projetos políticos e instrumentos de políticas públicas em disputa. Tais análises apontam a existência de um subsistema educacional bem estruturado, com atores organizados por um longo período de tempo. Considerando a temática específica do financiamento, o subsistema presenciou o fortalecimento de alguns atores do campo no período da tramitação do II PNE, por exemplo, pela estruturação de redes epistêmicas sobre o financiamento, como a FINEDUCA, e pela atuação de organizações da sociedade civil em defesa das propostas aprovadas na meta 20, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a UNDIME.

O registro das Audiências Públicas realizadas no âmbito do Poder Legislativo permite apontar a participação de um grande número e de uma multiplicidade de atores, considerando suas vinculações institucionais, discutindo temáticas específicas sobre o II PNE. As Audiências Públicas foram mais numerosas na Câmara dos Deputados, se comparadas aquelas realizadas no Senado Federal. Em ambas as Casas, parece ter havido maior presença numérica de atores não-governamentais do que representantes do MEC e demais ministérios do governo federal, sobretudo considerando as Audiências Públicas em que se discutiu a temática do financiamento educacional, com destaque para a participação de organizações como o CONSED, UNDIME, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Movimento Todos pela Educação, representantes da comunidade epistêmica que se dedica a estudos sobre o financiamento educacional e do setor privado, especialmente de instituições de representação do ensino superior.

Ao longo das Audiências Públicas da Comissão Especial do PNE, que tinham como tema específico o financiamento, os atores tendiam a se posicionar favoravelmente à ampliação dos patamares de investimento nas políticas educacionais, tendo sido poucas as intervenções que relativizavam a importância deste projeto político. Esta observação pode ser aplicada a atores governamentais e também não-governamentais. Havia, no entanto, dissensos em relação ao

papel do financiamento público nas políticas educacionais e que, em suma, refletiam a existência de coalizões sobre o tema.

As Audiências Públicas representaram espaços privilegiados para o mapeamento e análise dos posicionamentos ao longo da tramitação do II PNE, considerando a temática do financiamento, sobretudo porque, em geral, os atores mantiveram relativa estabilidade na defesa de suas pautas, sendo que poucos foram os momentos em que havia contradição ou revisão de interpretações e defesas apresentadas. Tal observação se mostra ainda mais evidente quando consideradas as falas de atores que defendiam a ampliação de recursos para educação *pública*, momentos em que também se observava alinhamento entre os grupos que partilhavam ideias e sentidos comuns sobre a pauta. Ao longo deste processo, destaca-se o alinhamento entre comunidade epistêmica e organizações não-governamentais, sobretudo FINEDUCA, como representante do primeiro grupo, e Campanha Nacional pelo Direito à Educação e UNDIME, representantes do segundo.

Com base nas categorias presentes no quadro analítico do MCD, é possível indicar que as coalizões utilizaram distintos recursos com vistas a influenciar a formatação do plano no que concerne à temática do financiamento, sejam esses o apoio da opinião pública (*public opinion*), bem como a liderança hábil (*skillful leadership*) de grupos que divulgavam os projetos políticos nos espaços de decisão e debate, sobretudo no âmbito do Poder Legislativo. Outras estratégias também foram utilizadas pelos atores, como a mobilização para participação nas audiências públicas (*mobilizable troops*), sobretudo em momentos críticos do processo legislativo, como a aprovação de projetos substitutivos, além do acompanhamento contínuo da agenda parlamentar, nos marcos de apresentação de recursos e requerimentos, indicando a existência de diálogos com os pontos de veto (*veto players*), descritos pelo MCD. O conhecimento técnico, entretanto, parece ter sido um recurso central ao longo do processo, tendo sido empregado, sobretudo, pelos atores que defendiam a ampliação de recursos para a área. Nesse sentido, a apresentação de notas técnicas e a publicação de posicionamentos e estudos contribuíram para a construção de uma narrativa que sustentava não só a necessidade de mais recursos para as políticas educacionais, como também a sua viabilidade, tendo em vista que alguns estudos apontavam para estratégias voltadas à ampliação da disponibilidade de recursos.

A existência de eventos externos ao subsistema educacional (*external events*) também contribuiu para a construção de uma narrativa acerca da viabilidade da proposta de ampliação de investimentos em educação. Sobre esse aspecto, faz-se referência, de maneira específica, à aprovação da Lei 12.858/2013, que prevê a destinação de recursos oriundos da exploração do

petróleo e gás natural para as políticas educacionais e de saúde pública. Cabe ressaltar, no entanto, que parte dos atores do campo, inclusive a que defendia ampliação do investimento em educação, tinha clareza acerca da complexidade para a obtenção de tais recursos, bem como de sua insuficiência para o cumprimento da meta 20. Tais posicionamentos foram apontados ao longo das audiências públicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, inclusive, por atores com longa trajetória no campo da educação.

Na subseção anterior, foi apresentado o mapeamento dos projetos políticos defendidos por atores do subsistema educacional no marco da tramitação do II PNE, tendo por critérios seis dimensões centrais para o financiamento da área⁷³, bem como interpretações sobre os instrumentos em disputa, quais sejam, a aprovação do CAQi/CAQ e a meta de investimento em educação como projeção percentual do PIB. A análise dos posicionamentos apresentados pelos atores permite apontar a existência de projetos políticos conflitantes acerca do financiamento educacional, bem como visões distintas sobre os instrumentos de políticas públicas, denotando, desse modo, a existência de, ao menos, *duas principais coalizões* com atuação sobre o tema.

Como demonstrado pelos quadros 13 e 14, algumas dimensões não foram diretamente abordadas por uma coalizão específica, ao passo que outros atores se posicionavam de maneira determinante. Nesse sentido, cabe ressaltar, ao menos considerando os posicionamentos públicos, *as duas coalizões apresentavam distintos níveis de engajamento, articulação e proposição sobre a temática do financiamento ao longo da tramitação do II PNE.*

(continua)

Projetos Políticos (policy core beliefs)	
Atribuições dos níveis de governo na temática educacional e no financiamento da área	C1. Maior participação do governo federal no financiamento das políticas públicas de educação (complementação de recursos para entes federados com menor capacidade de financiamento)
	C1. Ampliação da destinação de recursos para estados e municípios, considerando sua atuação na oferta de educação básica (maior quantidade de matrículas demanda maior destinação de recursos)
	C1. Definição de critérios para a ampliação do financiamento, considerando as disposições trazidas pelo II PNE (federalismo educacional)
	C1. Construção do Sistema Nacional de Educação como mecanismo que contribui para a definição dos critérios de financiamento educacional e demais dimensões das políticas públicas educacionais
	C2. Não se posicionou diretamente sobre o tema
Participação das organizações da sociedade civil na temática educacional e	C1. Relevância da participação da sociedade civil como forma de trazer legitimidade às proposições apresentadas para a agenda educacional do país (gestão democrática educacional)

⁷³ As referidas dimensões correspondem aos códigos de análise documental.

nos debates sobre o financiamento da área	<p>C1. Destaque para a participação de atores do subsistema educacional: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, UNDIME, CONSED e comunidade epistêmica</p> <p>C1. Relevância dos espaços de construção da lei para o alcance de consensos e da legitimidade das propostas (Comissão Especial do PNE)</p> <p>C2. Não se posicionou diretamente sobre o tema</p>
Participação do setor privado na temática educacional e nos debates sobre o financiamento da área	<p>C1. Priorização/exclusividade do financiamento público para instituições públicas de ensino</p> <p>C1. Crítica à expansão da oferta do ensino superior privado</p> <p>C2. Relevância social da atuação de organizações privadas no âmbito do ensino superior</p> <p>C2. Combate à dicotomia público <i>versus</i> privado, em virtude da legitimidade da atuação das organizações privadas e da importância de priorizar a educação como fim último e primordial</p> <p>C2. Programas de financiamento educacional como instrumentos essenciais ao processo de escolarização de grande parte da população</p>
Gestão e financiamento da educação nos âmbitos federal, estadual e municipal	<p>C1. Defesa da gestão democrática e do controle social na aplicação dos recursos em educação</p> <p>C1. Controle e responsabilização pela aplicação de recursos seriam centrais para a garantia da justiça social ("cada real mal gasto tende a penalizar os mais pobres")</p> <p>C1.2 Ampliação de recursos deve estar atrelada aos critérios de efetividade, eficácia e eficiência</p> <p>C2. "Não faltam recursos, mas falta gestão"</p> <p>C2. Ampliação de recursos deve estar atrelada aos critérios de efetividade, eficácia e eficiência</p>
Diretrizes para as políticas públicas educacionais e para o financiamento da área	<p>C1. Investimento em educação como dimensão de grande importância para o desenvolvimento social e econômico</p> <p>C1. Relevância da qualidade educacional atrelada à disponibilidade de insumos (princípio norteador do CAQi/CAQ)</p> <p>C1. Plano Nacional de Educação como importante diretriz para o campo</p> <p>C1. Educação como dimensão de grande importância para o desenvolvimento social e econômico</p> <p>C2. Relevância da qualidade educacional</p>
Fontes de financiamento das políticas públicas educacionais	<p>C1. Destinação de recursos oriundos da exploração de petróleo e demais recursos naturais para o financiamento da educação</p> <p>C1.2 Destinação de recursos oriundos da exploração de petróleo e demais recursos naturais não seria suficiente para o atingimento dos patamares defendidos, sendo necessária a obtenção a partir de outras fontes</p> <p>C1. Destinação de recursos oriundos da exploração de petróleo e demais recursos naturais para o financiamento da educação para o financiamento da educação, com repasse direto aos estados e municípios</p> <p>C1. Centralidade da reforma tributária para aprimoramento do financiamento educacional</p> <p>C1. Crítica ao aumento da dívida pública: acirramento da desigualdade no país</p> <p>C1. Defesa do aprimoramento e/ou regulamentação de fontes de recursos já</p>

	existentes (fim de renúncias no IR e imposto sobre grandes fortunas) e criação de novos tributos (mercado financeiro)
	C2. Não se posicionou diretamente sobre o tema

(conclusão)

Quadro 13. Projetos políticos (policy core beliefs)

Elaboração própria.

(continua)

Instrumentos de políticas públicas (secondary beliefs)	
Custo Aluno Qualidade Inicial e Custo Aluno Qualidade (CAQi/CAQ)	<p>Argumentos contrários ao instrumento</p> <p>Aprovação do CAQi/CAQ poderia resultar na normatização do conceito de padrão de qualidade e, em consequência, abrir espaço para a judicialização das políticas públicas</p> <p>Aprovação do CAQi/CAQ apontaria para as distâncias existentes entre o que se aplica em educação e o que seria necessário aplicar</p> <p>Aprovação do CAQi/CAQ poderia resultar em perda do poder político da União, alcançado a partir das transferências voluntárias a estados e, sobretudo, municípios</p> <p>Aprovação do CAQi/CAQ poderia resultar em esvaziamento do FUNDEB</p> <p>Dissensos em relação a forma de cálculo do indicador (insumos a serem considerados, precificação, como lidar com as desigualdades regionais, entre outros)</p> <p>Instrumento não apresentaria propostas para as dimensões de gestão e qualidade da aprendizagem</p> <p>Argumentos favoráveis ao instrumento</p> <p>Instrumento traria a definição de um padrão de qualidade socialmente referenciado e que orientaria o financiamento educacional</p> <p>Instrumento contribuiria para a garantia da equidade nas políticas educacionais, ao propor condições mínimas de qualidade para o processo educacional</p> <p>Operacionalização do CAQi/CAQ deveria ocorrer no âmbito do FUNDEB</p>
	<p>Investimento de recursos em educação como proporção do PIB</p> <p>Bandeira histórica do campo</p> <p>Recursos públicos para a educação pública <i>versus</i> Recursos públicos para a educação</p> <p>Dissensos em relação ao cálculo do indicador: PIB per capita <i>versus</i> proporção do PIB total</p> <p>Argumentos contrários ao instrumento</p> <p>"PIB não é fonte de recursos" (fragilidade do instrumento)</p> <p>Ausência de critérios para a definição de responsabilidades dos entes para o alcance do patamar da meta 20 (federalismo educacional)</p>

(conclusão)

Quadro 14. Instrumentos de políticas públicas (secondary beliefs)

Elaboração própria.

A primeira coalizão, que pode ser definida com o lema “*ampliação de recursos públicos para a educação pública*” (CI), era formada por organizações da sociedade civil com atuação histórica na temática, bem como por acadêmicos, especialistas e atores específicos do Poder Legislativo. Tal coalizão defendia a aprovação do texto da meta 20 tal qual sua redação final, expressa na Lei 13.005/2014, implicando, portanto, a ampliação de recursos públicos para a educação pública.

Considera-se que a defesa pela destinação de recursos públicos para a educação pública evidencia também um projeto político relacionado ao papel do Estado na oferta educacional. Em outras palavras, os atores que integram essa coalizão tendiam a ressaltar e defender uma maior participação estatal na condução das políticas educacionais, tendo por base múltiplas declarações que embasam tal defesa, como a noção de que ao Estado cabe o dever de redução das iniquidades regionais e de que este teria maior capacidade para produção de políticas públicas pautadas pelos princípios da equidade e qualidade.

Os atores que integravam essa coalizão também defendiam projetos políticos relacionados à atribuição dos níveis de governo na política educacional. Desse modo, destacava-se a importância de um maior protagonismo da União no financiamento do ensino, sobretudo considerando-se as desiguais capacidades de financiamento dos entes federados, que resultariam, em última instância, em um sistema de ensino pautado pela inequidade. De forma a enfrentar tais desafios, a coalizão defendia a importância da criação do SNE, com base no qual as competências de cada ente federado estariam definidas e pactuadas, sobretudo, no que concerne ao financiamento educacional.

Havia a demanda pela ampliação das fontes de financiamento educacional, de modo a possibilitar sustentabilidade e execução das disposições trazidas pela meta 20 e, em consequência, de todas as demais metas do II PNE. Essa ampliação de recursos, por sua vez, teria como base diversas propostas, como o aprimoramento dos mecanismos de arrecadação, seja pela criação ou normatização de novos impostos, ou pelo aprimoramento dos já existentes. São exemplos dessa alternativa, a normatização do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), propostas de criação de impostos sobre o mercado financeiro e o aprimoramento dos mecanismos de arrecadação, por exemplo, no âmbito do Imposto de Renda (IR). De maneira semelhante, defendia-se a ampliação das atuais bases de incidência da vinculação de recursos, alternativa apresentada no marco da CONAE 2010, e também em proposições de emendas ao PL apresentadas na Comissão Especial do PNE na Câmara dos Deputados. Por fim, os atores defendiam a vinculação de novos recursos para a área, tendo apontado outras possíveis fontes

que pudessem apoiar tal projeto, como a aprovação da Lei 12.858/2013, relacionada à temática de exploração de recursos minerais, e que implicou na destinação para as áreas de saúde e educação das receitas dos *royalties* do petróleo e gás natural e do Fundo Social (FS).

Embora tenham reconhecido a importância do aprimoramento da gestão dos recursos educacionais, a coalizão tendia a não destacar tal dimensão, numa aparente tentativa de não relativizar a aprovação da meta 20 frente ao discurso da segunda coalizão identificada. Entretanto, cabe ressaltar que alguns atores integrantes da primeira coalizão reconheciam publicamente a importância da melhoria da gestão *atrelada diretamente à ampliação de recursos* para o financiamento da educação pública.

No que tange aos instrumentos de políticas públicas, a adoção do CAQi/CAQ como parâmetro para o financiamento educacional era amplamente demandada pela coalizão, sobretudo considerando a centralidade desse instrumento para a garantia do financiamento a partir de padrões de qualidade para o ensino público, conforme apontava a proposta. Atrelado a essas demandas, tais atores defendiam maior protagonismo da União no financiamento educacional, sobretudo em relação à complementação aos entes federados que não alcançassem os patamares necessários ao cumprimento do CAQi/CAQ. Conforme se buscou demonstrar, ao final da tramitação do II PNE, a defesa da complementação de recursos pela União, passou a figurar como uma pauta central no subsistema, tendo sido reforçada por atores, com base em posicionamentos públicos.

Havia, no entanto, discordância em relação à adoção do CAQi/CAQ como parâmetro para o financiamento educacional, inclusive, entre membros da mesma coalizão. No contexto interno das coalizões, os dissensos sobre o CAQi/CAQ se concentravam, sobretudo, em relação aos parâmetros de cálculo da proposta, por exemplo, sobre os insumos a serem considerados, bem como em relação à precificação aplicada ao instrumento. Para um ator entrevistado, o CAQi/CAQ deveria se constituir como um indicador pautado por *insumos precificáveis*, de modo que sua utilização poderia ser realizada em todas as localidades do país.

Entre as duas coalizões, os dissensos em relação ao CAQi/CAQ se acentuavam para além de sua dimensão operativa. Assim, foram identificadas algumas hipóteses para a não homologação do Parecer CNE/CEB 08/2010 e para a resistência do MEC ao longo da tramitação da proposta. Dentre estas, ressaltam-se duas principais. A primeira hipótese, de que o CAQi/CAQ poderia competir com a atual política de financiamento da educação básica, considerando o mecanismo de fundos contáveis, resultando em um esvaziamento do FUNDEB. Como segunda hipótese,

especialmente ressaltada no marco das entrevistas conduzidas para o estudo, foi apontado que a aprovação do CAQi/CAQ poderia resultar em perda política da União em sua relação, sobretudo, com os municípios, uma vez que a definição de um custo mínimo pautado por critérios de qualidade poderia resultar no enfraquecimento dos mecanismos de transferências voluntárias e programáticas.

Cabe ressaltar que a presente pesquisa não investigou analiticamente tal hipótese, o que, consideramos, ampliaria o escopo da proposta apresentada. No entanto, considera-se que tal fenômeno merece investigações mais profundas e que dialoguem com a dimensão do federalismo educacional e a temática da coordenação interfederativa. Há indícios, portanto, de que o financiamento educacional teria sido utilizado pela União, nos últimos anos, como um mecanismo de coordenação e indução de políticas públicas entre esta instância e os municípios, resultando em relativo incentivo para a redução na participação dos estados como atores nesta governança setorial (LEITE; FONSECA, 2011).

Mas o desenho institucional do federalismo brasileiro torna-se ainda mais complexo diante de outro fenômeno: políticas sociais descentralizadas e focalizadas têm alterado as relações intergovernamentais. No âmbito da unificação dos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, o Governo Federal tende a se relacionar diretamente com as esferas locais de governo (municipais), reduzindo ou até dispensando a participação da esfera intermediária de governo (estadual) (AFONSO, 2007). Dessa forma, deve-se indagar em que medida esse processo também ocorre nas políticas sociais universais (saúde, educação e assistência social). Essa questão torna-se analiticamente relevante uma vez que, diante da institucionalidade clássica federativa, *os estados membros da federação estariam, em certa medida, se tornando coadjuvantes na produção das principais políticas públicas sociais* (LEITE; FONSECA, 2011, p.100, grifo nosso).

A meta de investimento em educação como projeção de percentual do PIB foi amplamente defendida pelos atores da primeira coalizão, representando uma bandeira histórica para o campo. Assim como observado em relação ao CAQi/CAQ, a coalizão apresentava posicionamentos conflitantes em relação à aprovação da meta de investimento como proporção do PIB, especialmente por considerar que o indicador seria frágil como mecanismo de vinculação de recursos públicos, por se tratar de uma medida macroeconômica e, sobretudo, por não terem sido definidas as responsabilidades de cada ente federado no alcance da meta proposta.

Ainda sobre os instrumentos de políticas públicas, é possível apontar que, de maneira geral, os atores que defendiam a ampliação de recursos para a área utilizavam-se de uma linguagem que buscava naturalizar e priorizar a relevância dos dispositivos trazidos pela meta 20, o que ocultava eventuais complexidades e limitações do modelo, numa tentativa de destacar suas

vantagens e reduzir eventuais disputas de conceito. Nesse ponto, nem mesmo as questões de operacionalização da meta foram incluídas no plano, por exemplo, relacionadas à divisão de competências entre os entes federados ou possíveis fontes adicionais de recursos que possibilitassem o alcance do percentual preconizado. Considerando que o financiamento da educação se encontra constituído por um regramento distinto daquele previsto pela normativa do II PNE – portanto, vinculação de impostos e não do PIB – tais indicações seriam centrais.

Consideramos que a priorização de um discurso sobre a necessidade, e muito menos da *viabilidade operacional da proposta*, alinha-se aos pressupostos descritos por Lascoumes e Le Galès (2012) em relação aos instrumentos. Em suma, no marco da construção do PNE, estes se constituíram como espaços de negociação pública que garantiam o alcance de consensos mínimos, possibilitando, por sua vez, a conclusão da tramitação legal, uma vez que em relação aos objetivos finais ou, como se tem referido na presente pesquisa, aos projetos políticos em disputa, parece não ter havido pleno consenso. A existência de formulações aparentemente contraditórias, presentes no corpo da Lei e na meta 20⁷⁴, parece refletir a acomodação deste conflito, muito mais do que a sua resolução e efetivo encaminhamento.

A nosso ver, a renovação das questões sobre a instrumentação da ação pública pode estar relacionada ao fato de que os acordos sobre os meios sejam mais fáceis de serem alcançados entre os atores do que sobre os de objetivos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 30).

Cabe destacar a existência de aprendizados ao longo do processo (*policy oriented learning*), conforme aponta a literatura do MCD. Nesse sentido, os atores da primeira coalizão adotaram a narrativa em defesa da importância de implementação do CAQi/CAQ no âmbito do FUNDEB, por sua vez, inserido no marco do SNE. Dada a historicidade da política de fundos, iniciada na década de 1990, e sua consolidação como uma importante referência no âmbito do financiamento educacional, considerou-se como viável sua implementação conjunta à definição de critérios de qualidade que balizem a distribuição de recursos às etapas e modalidades de ensino, em suma, à proposta do CAQi/CAQ.

A segunda coalizão, que pode ser definida sob o lema “*ampliação de recursos públicos para a educação, aliada à gestão*” (C2), reconhecia a possibilidade de ampliação de recursos, estando, no entanto, condicionada ao aprimoramento dos instrumentos de gestão do financiamento educacional. A coalizão, assim, reconhecia a importância da ampliação de recursos públicos

⁷⁴ Neste ponto, fazemos referência ao Art. 5º, § 4º e ao texto da Meta 20, traduzindo a disputa entre investimento em educação *versus* investimento em educação pública.

para a educação de maneira geral, incluindo investimentos destinados ao setor privado, na forma de subsídios ou financiamento estudantil, sob a defesa da relevância social do ensino privado, sobretudo no ensino superior, utilizando como argumento base a inclusão de milhões de estudantes no processo de escolarização.

O MEC, ao menos considerando posicionamentos públicos de seus representantes, parecia reconhecer e partilhar de tal projeto político, tendo destacado a relevância da parceria entre público e privado para possibilitar maior acesso à educação. A segunda coalizão também defendia a importância da educação como uma dimensão central ao desenvolvimento do país, sobretudo considerando a perspectiva econômica, além de defender a oferta de políticas educacionais que estivessem pautadas pelos critérios de qualidade. Os atores da coalizão, no entanto, não fizeram referências específicas sobre fontes de recursos para o financiamento educacional ou sobre atribuições dos entes federados nas políticas educacionais.

A participação do governo federal na segunda coalizão possui grande relevância no contexto de formulação do plano, dada a centralidade deste ator na proposição e regulamentação de políticas educacionais. Cabe ressaltar, no entanto, que esta coalizão teve posicionamento e atuação menos articulada e presente ao longo de todo o processo, se comparada à primeira coalizão de atores.

De maneira específica, sobre a atuação do governo federal, consideramos importante ressaltar o pressuposto de heterogeneidade do Estado, descrito pela literatura sobre projetos políticos (DAGNINO, 2002; DAGNINO, 2004; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006). Os discursos e posicionamentos evidenciavam uma espécie de metavisão das organizações da sociedade civil sobre sua atuação. Em geral, a sociedade civil é sempre apontada como um ator virtuoso⁷⁵, responsável pelas “vitórias” normativas alcançadas ao longo da tramitação. O governo, no caso específico, a União, ao contrário, é descrito quase como um monólito: um ator unificado, sem clivagens, cujo único posicionamento é pautado pela contrariedade, pela resistência e pela não abertura ao diálogo.

Sobre esse ponto, cabe ressaltar que, especificamente a partir contexto das entrevistas com atores do campo, é possível reconhecer que o posicionamento do MEC no que concerne ao financiamento da educação, não era consensual. Assim, nem todos os atores apresentavam

⁷⁵ “Carta à Sociedade Brasileira: PNE sancionado sem vetos: vitória do Brasil”. Disponível em: < <https://undime.org.br/noticia/carta-a-sociedade-brasileira-pne-sancionado-sem-vetos-vitoria-do-brasil> >.

projetos políticos, interpretações e sentidos compartilhados sobre a temática do financiamento da educação.

Tal percepção nos parece determinante para contrapor a discursos que tendem a descrever o governo como uma entidade etérea, homogênea, consensual, e os atores que o compõem como sendo indivíduos sem constrações e determinantes em suas decisões, atores que, de maneira propositada, não escolhem o “caminho correto”. O ato de governar demanda a necessidade de compor, negociar, articular, sendo que, no contexto brasileiro, tais ações são muito mais acentuadas. Desse modo, a(o) presidenta(e), assim como membros do Congresso Nacional, são constrangidos por múltiplos fatores, de modo que o consenso ou os acordos negociados (*negotiated agreements*), como bem aponta a literatura do MCD, são construídos paulatinamente, nas dinâmicas inerentes à política.

Assim, ao se afirmar a “vitória da sociedade civil”, depreende-se que algum ator foi “derrotado”. Consideramos que tal afirmação é temerária por obscurecer a complexidade das dinâmicas do jogo político. Não desconhecemos a relevância da aprovação do II PNE, por óbvio, e de sua centralidade na promoção de políticas educacionais que busquem a justiça social e a equidade no país, mas é preciso avançar na reflexão acerca das dinâmicas do processo, indo para além da dicotomia entre o certo e o errado, o bem e o mal.

Nesse sentido, cabe ressaltar a existência de disputas sobre projetos políticos dentro do próprio governo, aliado a atores e instâncias que tendiam a travar o processo (Entrevista SOC-5). A transição de ministros da educação também contribuía para que as posições do Ministério não fossem uníssonas. Ademais, algumas instâncias do MEC representariam pequenos núcleos de poder, o que impossibilitava avanços na interpretação sobre os instrumentos contidos no II PNE, ou qualquer posicionamento estratégico sobre a matéria.

Cabe destacar que as descrições sobre as coalizões apresentadas anteriormente constituem representações que se assemelham a “tipos ideias”. Em suma, foram elaboradas tendo por base os projetos políticos recorrentemente defendidos por uma determinada coalizão, de modo que é esperada uma variação nos posicionamentos dos atores, que só podem ser analisadas individualmente, de modo a verificar distâncias e proximidades em relação aos projetos políticos descritos. Como exemplo, alguns atores priorizavam a defesa da ampliação dos recursos destinados à área, tendo por base o projeto político que tende a relacionar investimento em educação à desenvolvimento social e econômico, dando menor destaque ao projeto político

relacionado à equalização de insumos educacionais aos alunos da educação básica, por exemplo.

A despeito de partilharem significados e interpretações, em suma, projetos políticos sobre o financiamento educacional, a análise dos dados indicou a existência, em uma mesma coalizão, de interpretações distintas sobre os instrumentos de políticas públicas, o que corrobora o pressuposto do modelo teórico adotado, a partir do qual as coalizões tenderiam a apresentar consenso no nível dos projetos políticos (*policy core beliefs*), mas, não necessariamente, em seus instrumentos (*secondary beliefs*). Assim, foi comum observar atores do campo que, embora concordassem com o projeto político relacionado à ampliação de recursos para a área, apontavam a fragilidade da adoção do PIB como indicador para tal, optando por priorizar a definição do CAQi/CAQ como parâmetro para o financiamento, bem como a obrigatoriedade de complementação de recursos, pela União, para os estados e municípios, que não alcançassem o valor mínimo definido por lei.

A aplicação do MCD aos estudos do subsistema educacional pode ser promissora dada a sua contribuição para compreensão das dinâmicas, atores e a estruturação campo, consistindo em uma perspectiva analítica que possibilita o debate e a compreensão das ideias, interesses e sentidos em disputa. Dentre os possíveis desdobramentos para estudos sobre a temática de financiamento educacional, podemos indicar:

- i. Investigações que busquem mapear o papel dos atores do Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas na temática do financiamento educacional. A participação de tais atores foi mencionada nas entrevistas realizadas com representantes do campo, tendo sido apontada sua influência na temática em análise. Estudos poderiam apontar quais são as dinâmicas destes atores com o campo, sua lógica de atuação e os projetos políticos defendidos.
- ii. Investigações que mapeiem as dinâmicas intra coalizões no âmbito do subsistema educacional, buscando analisar os processos de interação entre os atores, os dilemas de coordenação e intermediação, bem como os processos de mobilização.
- iii. Por fim, aponta-se a possibilidade de investigações sobre a relação do MEC com os atores do subsistema, adotando uma perspectiva ampliada e, possivelmente, relacional, que busque compreender as possíveis influências das coalizões na formulação de políticas públicas no âmbito do ministério.

O presente estudo apontou a existência de um subsistema educacional, considerando a temática do financiamento, estruturado em coalizões de atores que se articulam de maneira estratégica

tendo por base o compartilhamento de crenças, sentidos e interpretações sobre as políticas públicas da área. A elaboração do II PNE representou uma importante janela de oportunidade para a identificação desses atores, considerando o momento estratégico que a construção de um plano decenal de educação representa.

Neste marco, teve destaque a dimensão do financiamento educacional, tema debatido entre os atores do campo há mais de uma década, tendo sido consolidadas duas bandeiras históricas para o campo, quais sejam, a meta de investimento em educação como projeção de percentual do PIB e a definição do CAQi/CAQ. Ambas propostas haviam sido debatidas no marco do I PNE, tendo sido vetadas nesse período.

Foram identificadas duas coalizões no subsistema educacional em relação ao financiamento da educação. A primeira, pode ser descrita pelo lema “*ampliação de recursos públicos para a educação pública*”, e defendia como principais projetos políticos a ampliação de recursos para a educação pública, não considerando, portanto, subsídios ou programas de financiamento ao setor privado, e a maior participação da União no investimento educacional de estados e municípios. A segunda coalizão, sob o lema “*ampliação de recursos públicos para a educação, aliada à gestão*”, tendia a relativizar a importância da ampliação de recursos para área, priorizando a defesa da gestão como caminho para garantia de maior eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas de educação. Ademais, os atores desta coalizão tendiam a reconhecer a relevância social das instituições educacionais que integram o setor privado, especialmente considerando o ensino superior. Para tanto, defendiam a centralidade de programas como o FIES, Prouni e Pronatec, sobretudo por terem possibilitado o acesso de indivíduos ao processo de escolarização, representando, desse modo, importantes mecanismos de justiça social.

O consenso criado para a aprovação do II PNE parece ter lastro na percepção dos atores do subsistema de que os avanços alcançados a partir da lei eram substanciais e que, mesmo não tendo sido aprovada a meta 20 como parte dos atores esperava, o consenso máximo possível já havia sido alcançado. O fato da tramitação do plano já ter durado mais de três anos, aliado ao consequente hiato normativo, ocorrido pelo fim da vigência do I PNE, também teria incentivado os atores na construção de um consenso mínimo, de modo que a lei era “muito desejada” pelo campo (Entrevista CNE2).

Mesma interpretação se dava em virtude da aprovação do § 4 do Art. 5º; muitos avanços em termos do financiamento educacional já teriam sido alcançados, sobretudo em virtude da

aprovação do CAQi/CAQ que, invariavelmente, na interpretação dos atores, levaria a um maior patamar de investimento público em educação, bem como a obrigatoriedade da União no cumprimento da complementação de recursos aos estados e municípios.

"[...] O Plano Nacional de Educação estava emperrado basicamente por causa disso, então era uma lei desejada, com muitos avanços em vários outros itens, e o que estava emperrando, era exatamente a meta 20. E dentro de um processo de negociação, o governo fixou o pé, ele aceitaria os 10% do PIB desde que outros gastos, que não só para a área pública fossem considerados, e na leitura que eu faço, né, o outro polo desse embate fez a seguinte reflexão, [...] postergar mais a aprovação do Plano Nacional de Educação pode ser um risco em relação a várias conquistas que já haviam sido encaminhadas [...]" (Entrevista CNE2).

"[...] Porém, a gente entendia que dentro de uma discussão, Bruna, você precisa entrar e ceder em alguns momentos, né? Há uma negociação e a negociação levava em conta outros ganhos que a educação pública teria já que a gente conseguiu vincular que dinheiro público é para escola pública, né?" (SOC-REP).

Consideramos que o caminho da mudança no âmbito do II PNE tenha ocorrido a partir de acordos negociados (*negotiated agreements*), conforme indica a literatura do MCD. Assim, mesmo que choques de subsistemas externos ao educacional tenham contribuído para o fortalecimento das proposições voltadas à ampliação de recursos para a área, tais modificações não foram exclusivamente capazes de promover a mudança normativa. Assim, tendo percebido os ganhos decorrentes do processo, os atores consensuaram a aprovação de um plano possível, que reflete, portanto, o conjunto de interesses em disputa (Entrevista CONSULTCD).

A análise de trechos da Lei 13.005/2014, da redação final da meta 20, bem como de suas estratégias, permite apontar influências das duas coalizões.

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

§ 4º O **investimento público em educação a que se referem** o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a **meta 20 do Anexo desta Lei** engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como **os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial** na forma do art. 213 da Constituição Federal.

Meta 20

Ampliar o **investimento público em educação pública** de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Assim, ainda que o texto da meta 20 defina o investimento público em educação pública como norteador para o cumprimento do patamar percentual, o § 4º, art. 5º da mesma lei considera, como parâmetro para o atingimento da meta, os recursos destinados aos subsídios, financiamentos estudantis e bolsas de estudo. Como se observou ao longo da construção do plano, deve-se esperar uma disputa de interpretações e sentidos sobre o que pode ser considerado como *investimento público*, bem como sobre o que se entende por *educação pública*.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

AGUIAR, M. A. da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, 2010.

ARAÚJO, S. M. V. G. Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas. Brasília, 2007 (Capítulo II, pp. 26-59). 332 f. (Dissertação). Mestrado em Ciência Política - Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA). Nota Técnica 01/2013 – **Por que a União deve complementar o CAQi no PNE? Cálculo do quanto a União deve complementar os recursos do FUNDEB para garantir um padrão mínimo de qualidade a todos/as os/as estudantes da educação básica**. Disponível em: < http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf >. Acesso em: 05 jan. 2017.

BALL, S. J. New philanthropy, new networks and new governance in education. **Political Studies**, v. 56, n. 4, p. 747-765, 2008.

_____. Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the “competition state”. **Journal of Education Policy**, v. 24, n. 1, p. 83-99, 2009.

BOLLMANN, M. da G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas. v. 31, n.112, p.657-676, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DESPORTO. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, 1993. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf> >. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos Educadores (1959). **Coleção Educadores MEC**, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>> Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência – Governo Federal. **Transferência de Recursos por Programa – Educação Básica**, 2015. Disponível em: < <http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTransparenciaTRProgramaPesquisaAcao.asp?Exercicio=2015&textoPesquisaPrograma=&codigoPrograma=2030&nomePrograma=Educa%20B%C3%A1sica> >. Acesso em: 10 dez. 2016.

CALLEGARI, C. O financiamento da Educação Básica. In: ABMP; Todos Pela Educação (Org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p.223 - 265.

CÂMARA DOS DEPUTADOS; SENADO FEDERAL. **Plano Nacional de Educação: Construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara; Senado Federal, Edições Técnicas, 2015.

CAPELLA, A. C. N. Formação de Agenda: perspectivas teóricas. 29º Encontro Anual da Anpocs – GT 19. Políticas Públicas, 2005, p.2-35.

_____. Transformando Idéias em Ação: O Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas. In: 34o Encontro Anual da Anpocs, ST Políticas Públicas: Instituições, Ideias e Redes, 25 a 29 de outubro de 2010, p.2-32.

CAPELLA, A. C. N; BRASIL, F. G. Revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Revista Novos Estudos**, n.101, p. 57–76, 2015.

CARDOSO Jr., J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. IPEA, Textos para Discussão nº 1584, p. 7-59, 2011.

CARREIRA, D.; PINTO, J.M.R; **Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global: Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, J. A.; Dilemas para o financiamento da educação. In: CUNHA, DA. C.; GADOTTI, M.; BORDIGNON, G.; NOGUEIRA, F (Org.). **O Sistema Nacional de Educação, diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: MEC/SASE, 2014, p. 178 - 196.

CASTRO, J. A. DE; CARVALHO, C. H. A. DE. Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira. **Revista Educação e Sociedade**, v. 34, p. 637/829–850–1010, 2013.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias. Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer CNE/CEB nº 08 de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4o da Lei no 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192>. Acesso em: 10 nov. 2016.

CURY, C. R. J. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 790–811, 2011.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidade. In: **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. DAGNINO, E. (Org.). São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, nº 5, p. 139-164, 2004.

DAGNINO, E; OLVERA, A. J; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: A disputa pela construção democrática na América Latina. DAGNINO, E; OLVERA, A. J; PANFICHI, A. (Org.). São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2006.

FARENZENA, N. Introdução: Estudo do custo aluno/ano em escolas da educação básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade – itinerários de pesquisa. In: FARENZENA, N; VIEIRA, S. L; (Orgs.). **Custos e condições e qualidade a educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais**. Brasília: INEP/MEC, 2005, p. 11-29.

FARIA, C. A. P. Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21–28, 2003.

FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 3, artigo 5, p. 402-418, 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - Sobre o PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 10 jan. 2017a.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – Apresentação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>>. Acesso em: 10 jan. 2017b.

GEPHART, R. P. From the editors: Qualitative research and the Academy of Management Journal. **Academy of Management Journal**, v.47, n. 4, 454-462, 2004.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v.16, n. 47, 333-361, 2011.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais e lutas pela educação no Brasil: experiências e desafios na atualidade. **Reunião Científica Regional da ANPED – Educação, movimentos sociais e políticas governamentais**, 24 a 27 de julho de 2016, Curitiba Paraná. Disponível em: <<http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/Palestra-de-Encerramento-Maria-da-Gloria-Gohn.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

GOMES, A. V. A. Custo Aluno Qualidade. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2009-4950-0.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

GOMES, E. C. DA S. O Financiamento da Educação no Brasil. In: ABMP; Todos Pela Educação (Org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 266 - 287.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Gerência do Cadastro Central de Empresas. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil, 2010 (FASFIL, 2010). Rio de Janeiro: IBGE, IPEA, ABONG, GIFE, 2012, 178p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Financiamento da Educação: necessidades e possibilidades. **Comunicado do IPEA nº 124/2011**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Sinopse estatística da educação básica do ano de 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso: 10 jun. 2016.

_____. Percentual do Investimento Público Direto em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000-2014 (atualizado em 15/09/2016). Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Sinopse estatística da educação básica do ano de 2014. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso: 10 jun. 2016.

JENKINS-SMITH, H.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C.M; SABATIER, P. The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. In: SABATIER, P. A. e WEIBLE, C. M. (ed.). *Theories of Policy Process*, 3 Edição. Boulder, CO: Westview Press, 2014.

JOCHIM, A. E.; MAY, P. J. Beyond subsystems: policy regimes and governance. **The policy studies journal**, v. 38, n. 2, 303-327, 2010.

KING, N. Using templates in the thematic analysis of text. In: CASSELL, C.; SYMON, G. (Ed.). **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. London: SAGE, 2004, p.256-270.

KINGDON, J. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E; FERRAREZ, E (Org.). **Políticas Públicas – Coletânea – v. 1**. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 2006.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: Understanding Public Policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. Governance: **An International Journal of Policy, Administration and Institution**, v. 20, n.1, p.1-21, 2007.

_____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v.9, n. 18, 2012.

LAVALLE, A. G.; VON-BULOW, M. Sociedade civil e institucionalização da intermediação: brokers diferentes, dilemas semelhantes. **Política e Sociedade**, v.13, n. 28, p. 125 - 165, 2014.

LEITE, C. K da S; FONSECA, F. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós 1988. **O&S - Salvador**, v.18 - n.56, p. 99-117, 2011.

MARQUES, E. C. L. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E. C. L. e FARIA, C. A. P. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 1.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p.23-46.

MARTINS, P. S; PINTO, J. M. R. Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 14, p. 03-16, 2013.

MARTINS, P. S. Financiamento e gestão no PNE. In: **Avaliação técnica do Plano Nacional de Educação**. Câmara dos Deputados – Comissão de Educação e Cultura. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004, p.157-189.

_____. O Financiamento da Educação no PNE 2014-2024. In: GOMES, A. V. A; BRITTO, T. F. (Org). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara; Senado Federal, Edições Técnicas, 2015, p.167-191.

MARTINS, R. C. de R. Financiamento e Gestão. In: **Avaliação técnica do PNE 2004-2006 – Avaliação do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)**. Câmara dos Deputados – Comissão de Educação e Cultura. Brasília: Edições Câmara, 2011, p.265-277.

MELLO, E de. Implicações o financiamento da educação a gestão democrática o ensino público de primeiro grau. **Revista Em Aberto**, n. 42, ano 8, p. 50-55, 1989.

MINTROM, M.; VERGARI, S. Advocacy coalitions, policy entrepreneurs and policy change. **Policy Studies Journal**, v. 24, n. 3, 420-434, 1996.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Relatório Final GT CAQ – Portaria 459, de 12 de maio de 2015, Grupo de Trabalho constituído com a finalidade de elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ, como parâmetro para o financiamento da Educação Básica. Disponível em: <
http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf>
 . Acesso em: 15 jan. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos Educadores. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Plano Decenal de Educação para Todos. Brasília: MEC, 1993 - versão acrescida, 136 p.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 115, p. 323–337, 2011.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In GIACOMONI, J.; Pagnussat, J. L. (Org). **Planejamento e Orçamento governamental Coletânea** – v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

PERES, U. D. Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil: considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. São Paulo, 2007. 298f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2007.

_____. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 4, n.7, p. 65-101, 2016.

PERONI, V. M. V. Redefinições no papel do estado: Parcerias público-privadas e a democratização da educação. **Education Policy Analysis Archives**, v. 21, p. 1–17, 2013.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 108–135, 2002.

_____. Uma proposta de custo-aluno qualidade na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração Escolar**, v. 22, n.2, p. 197-227, 2006.

_____. O financiamento da Educação no Governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 323 - 340, 2009.

_____. Novas fontes de financiamento e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ). In: ABMP; Todos Pela Educação (Org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 288 - 311.

PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. EccoS - **Revista Científica**, v. 8, n. 1, p. 23-46, 2006.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: A proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte, II Conferência Nacional de Educação: Fórum Nacional em Defesa da escola Pública, 9 de novembro de 1997.

RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO SOBRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 82, n. 200/201/202, p.117-136, 2001.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999, p. 117-166.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: Sabatier, P. (Org.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview, 2007.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SIMIELLI, L. E. R. Coalizões em educação no Brasil: A pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública. São Paulo, 223f. Dissertação (Mestrado em em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.

TEIXEIRA, A. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para a discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 80, n.194, p.102-113, 1999.

UNESCO. Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem - Jomtien, 1990 (1998). Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2016.

VALENTE, I; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?. **Educação & Sociedade**, Campinas. v. 23, n. 80, p.96-107, 2002.

VICENTE, V. M. B. A análise das políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, 2015

XIMENES, S. B. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 9, n. 17 e 18, p. 26-37, 2015.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity and multiple streams. In: SABATIER, P. A. e WEIBLE, C. M. (ed.). **Theories of Policy Process**, 3 Edição, Boulder, CO: Westview Press, 2014.

Referencial bibliográfico – legislação

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de fev. 2016.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 15 fev. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional n.24 de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-norma-pl.html>. Acesso em: 07 mar. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional 14 de 12 de setembro de 1996a. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 15 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996b. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 15 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996c. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm >. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional 59 de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm >. Acesso em: 05 nov. 2016.

BRASIL. Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 18 fev. 2016.

BRASIL. Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 15 de fev. 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007a. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 15 fev. 2016.

BRASIL. Lei 11.494 de 20 de junho de 2007b. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 15 fev. 2016.

BRASIL. Projeto de Lei 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=895256C9C2D15451D2886B32EDF7E313.proposicoesWebExterno1?codteor=831421&filename=PL+8035/2010>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Lei 12.858 de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 15 de fev. 2016.

BRASIL. Lei 11.738 de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 15 de fev. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial do Plano Nacional de Educação – Projeto de Lei 8035/10 - Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=831421&filename=PL+8035/2010. Acesso em: 15 fev. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 15/2015. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BRASL. FNDE, Resolução nº 1 de 28 de julho de 2016a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/6829-resolucao-mec-nº-1,-de-29-de-julho-de-2015>. Acesso em: 03 de jan. 2017.

BRASIL. Medida Provisória 746 de 22 de setembro de 2016b. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2016/Mpv/mpv746 .htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2016/Mpv/mpv746.htm). Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Diversos acessos. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Documento final CONAE, 2010. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf. Acesso em: 15 de fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 459 de 12 de maio de 2015. Constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade - CAQ, como parâmetro para o financiamento da educação básica. Disponível em: < http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_459_2015_CAQ.pdf >. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados 103 de 2012. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/108259>. Acesso em: 15 fev. 2016.

BRASIL. Decreto nº 5.690 de 3 de fevereiro de 2006. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2006, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5690.htm. Acesso em: 05 jan. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei 4.155/1998a Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAR1998.pdf#page=89> >. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei 4.173/1998b (do Poder Executivo). Institui o Plano Nacional de Educação (Apense-se ao Projeto de Lei 4.155/1998). Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAR1998.pdf#page=122> >. Acesso em: 10 jan. 2017.

Tramitação legislativa – documentos consultados

- Senado Federal

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei da Câmara n 103/2012. Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 103/2012 (nº 8035/2010, na Casa de Origem): Redações PLC 103/2012 x Emenda nº 1 – CAE (Substitutivo) x Emenda nº 2 – CCJ (Substitutivo) x Emenda nº 3 – CE (Substitutivo) – Elaborado em 04/12/2013. Disponível em: < <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3985444>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SENADO FEDERAL. Comissão Diretora. Parecer nº 1.567/2013. Redação final do Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem). Disponível em: < <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/145115.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei da Câmara n 103/2012 – Registro da Tramitação – período de 25/10/2012 a 01/07/2014. Disponível em: < <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/108259> >. Acesso em 10 fev. 2016.

- Câmara dos Deputados

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial Plano Nacional de Educação. Substitutivo do Relator Deputado Ângelo Vanhoni – 05/12/2011. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=947081. Acesso em: 10 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial Plano Nacional de Educação. Substitutivo do Relator Deputado Ângelo Vanhoni – 24/04/2012a. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=984951. Acesso em: 10 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial Plano Nacional de Educação. Substitutivo do Relator Deputado Ângelo Vanhoni – 29/05/2012b. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=996235. Acesso em: 10 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial Plano Nacional de Educação. Substitutivo do Relator Deputado Ângelo Vanhoni – 14/06/2012c. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1002300. Acesso em: 10 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial Plano Nacional de Educação. Parecer reformulado do Deputado Ângelo Vanhoni, com substitutivo – 26/06/2012d. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1012111. Acesso em: 10 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial Plano Nacional de Educação. Substitutivo

Adotado pela Comissão – 26/06/2012e. Disponível em: <
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1012139. Acesso
 em: 10 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial do PL 8035/2010 – Plano Nacional de Educação. Projeto de Lei nº 8035/2010, 20 de dezembro de 2010. Voto em separado Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) – 29/05/2012f. Disponível em: <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=546087>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial Plano Nacional de Educação. – Parecer da Comissão Especial (2ª versão) às emendas e substitutivo do Senado Federal 06/05/2014a. Disponível em: <
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1256043. Acesso em 10 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Histórico da Comissão Especial Plano Nacional de Educação. Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-deeducacao/conheca-a-comissao/historico>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Requerimento de Constituição de Comissão Especial de Projeto (Requerimento 527/2011) – Apresentado pelo Deputado Federal Duarte Nogueira (PSDB/SP) em 23/02/2011. Disponível em: <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=493342>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Requerimento de Informação nº 287/2011 – Apresentado pela Deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO). Solicita o envio à Câmara dos Deputados do diagnóstico da realidade educacional brasileira que fundamenta o Projeto de Lei nº 8.035/2010, que “aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”. Disponível em: <
<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/853849.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Recurso contra apreciação conclusiva de comissão (Art. 58, § 1º c/c art. 132, § 2º, RICD) (Recurso 162/2012) – Apresentado pelo Deputado Federal Arlindo Chinaglia (PT/SP) em 09/08/2012. Disponível em: <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=553053>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Recurso 290/2014. Recurso contra decisão do Presidente da CD em Questão de Ordem (Art. 95, § 8º, RICD) – Apresentado pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP) em 14/05/2014b. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=615546>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 8.035/2010 – Transformado na Lei Ordinária 13.005/2014 – “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências” – Ficha de Tramitação. Disponível em:
 <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Diversos acessos.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. “O PNE 2011-2020: metas e estratégias – versão atualizada”. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nota-tecnica-atualizada>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. “Previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, além do investimento atual de 5% do PIB - versão atualizada”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nota-tecnica-planilha-atualizada>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

- Senado Federal – Notas taquigráficas

SENADO FEDERAL. Secretaria de Comissões – Subsecretaria de Apoio a Comissões Permanentes. 35ª Reunião Conjunta das Comissões Permanentes, Comissão de Assuntos Econômicos (58ª Reunião) e **Comissão de Educação, Cultura e Esporte (57ª Reunião)**. Nota taquigráfica Audiência Pública, 29 de novembro de 2012. Brasília-DF, p. 29.

SENADO FEDERAL. Secretaria de Taquigrafia – Subsecretaria de Registro e Apoio a Reuniões de Comissões. **51ª Reunião da Comissão de Educação, Cultura e Esporte**. Nota taquigráfica Audiência Pública, 08 de outubro de 2013. Brasília-DF, p. 47.

SENADO FEDERAL. Secretaria de Taquigrafia – Subsecretaria de Registro e Apoio a Reuniões de Comissões. **53ª Reunião da Comissão de Educação, Cultura e Esporte**. Nota taquigráfica Audiência Pública, 15 de outubro de 2013. Brasília-DF, p. 60.

- Câmara dos Deputados – Notas taquigráficas

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Departamento de taquigrafia, revisão e redação – Núcleo de redação final em comissões. **Comissão Especial do Plano Nacional de Educação**. Nota taquigráfica Audiência Pública “Debate sobre o tema Qualidade da Educação”, 11 mai. 2011, Brasília-DF, p.63.

_____. Departamento de taquigrafia, revisão e redação – Núcleo de redação final em comissões. **Comissão Especial do Plano Nacional de Educação**. Nota taquigráfica Audiência Pública “Debate sobre financiamento da Educação”, 25 mai. 2011, Brasília-DF, p.66.

_____. Departamento de taquigrafia, revisão e redação – Núcleo de redação final em comissões. **Comissão Especial do Plano Nacional de Educação**. Nota taquigráfica Audiência Pública “Debate sobre o tema Gestão e Fontes de Recursos para o Financiamento da Educação”, 06 jul. 2011, Brasília-DF, p.112.

_____. Departamento de taquigrafia, revisão e redação – Núcleo de redação final em comissões. **Comissão Especial do Plano Nacional de Educação**. Nota taquigráfica Audiência Pública “Debate preliminar sobre a Meta 20, especificamente sobre Recursos e Investimentos Educacionais e Custo Aluno-Qualidade”, 06 mar. 2012, Brasília-DF, p.83.

_____. Departamento de taquigrafia, revisão e redação – Núcleo de redação final em comissões. **Comissão Especial do Plano Nacional de Educação**. Nota taquigráfica Audiência Pública “Debate sobre o Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei no 8.035-B, de 2010 (Plano Nacional de Educação — PNE), aprovado na Câmara dos Deputados”, 25 fev. 2014, Brasília-DF, p.75.

Sites institucionais - diversos acessos

CAMANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Disponível em: < <http://campanha.org.br> >. Diversos acessos entre jul. 2015 e fev. 2017.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – 2010. Disponível em: < <http://conae.mec.gov.br> >. Diversos acessos entre jul. 2015 e fev. 2017.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Disponível em: < <http://fne.mec.gov.br> >. Diversos acessos entre jul. 2015 e fev. 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br> >. Diversos acessos entre mar. 2015 e dez. 2016.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: < <http://www.todospelaeducacao.org.br> >. Diversos acessos entre jul. 2015 e fev. 2017.

OBSERVATÓRIO DO PNE. Disponível em: < <http://www.observatoriodopne.org.br> >. Diversos acessos entre jul. 2015 e fev. 2017.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. Disponível em: < <https://undime.org.br> >. Diversos acessos entre jul. 2015 e fev. 2017.

Reportagens e posicionamentos públicos (online)

ACÇÃO EDUCATIVA. “Mobilização consegue derrubar recurso que emperrava PNE na Câmara”. Publicada em 05/09/2012. Disponível em: < <http://acaoeducativa.org.br/blog/2012/09/05/mobilizacao-consegue-derrubar-recurso-que-emperrava-pne-na-camara/> >. Acesso em: 10 jan. 2017.

AGÊNCIA BRASIL (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO). “Documento Pátria Educadora não tem PNE como base, dizem especialistas”. Publicada em 03/05/2015. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2015-05/documento-patria-educadora-nao-tem-pne-como-base-dizem-especialistas> >. Acesso em: 10 jan. 2017.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED). “Petição tenta evitar que PNE seja barrado por recurso de deputados”. Publicada em 19/08/2012. Disponível em: < <http://www.anped.org.br/news/peticao-tenta-evitar-que-pne-seja-barrado-por-recurso-de-deputados> >. Acesso em: 10 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. “Plano Nacional de Educação: deputado insiste em 10% do PIB para o setor”. Publicada em: 12/06/2012g. Disponível em<

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/419694-PLANO-NACIONAL-DE-EDUCACAO-DEPUTADO-INSISTE-EM-10-DO-PIB-PARA-O-SETOR.html>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. “UNE e Universidades Privadas discordam sobre destinação de verbas para a educação”. Publicada em 25/02/2014c. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/462814-UNE-E-UNIVERSIDADES-PRIVADAS-DISCORDAM-SOBRE-DESTINACAO-DE-VERBAS-PARA-EDUCACAO.html>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. “CCJ aprova recurso contra decisão de trancar votação do PNE”. Publicada em 28/05/2014d. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/469042-CCJ-APROVA-RECURSO-CONTRA-DECISAO-DE-TRANCAR-VOTACAO-DO-PNE.html>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. “Posicionamento público: a educação não pode esperar: atraso do Executivo Federal na divulgação de sua proposta de PNE 2011-2020”. Publicado em 08/12/2010. Disponível em: < <http://campanha.org.br/plano-nacional-de-educacao/posicionamento-publico-a-educacao-nao-pode-esperar/>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. “Instituir Comissão Especial é enfraquecer o PNE”. Publicada em: 02/03/2011a. Disponível em: < <http://acaoeducativa.org.br/antigo/index.php/todas-noticias/2555-posicionamento-publico> >. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. “Nota técnica – Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”. Publicada em 17/08/2011b. Disponível em: < <http://portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-ult-2067712836.pdf> >. Acesso em: 10 dez. 2016.

CARTA-COMPROMISSO PELA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE: UMA CONVOCAÇÃO AOS FUTUROS GOVERNANTES E PARLAMENTARES DO BRASIL - 2010. Disponível em: < http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brasilia/pdf/brz_ed_%20pdf_carta_compromisso_governantes.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. “Nota pública sobre o PLC nº 103/2012 que trata do Plano Nacional de Educação”. Publicada em 06/06/2013. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13348-nota-cne-sobre-pne-plc-103-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 jan. 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. Folha Online - “Fraldas Pintadas defenderá inclusão e creches no FUNDEB”. Publicado em 28/08/2005. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u17742.shtml> >. Acesso em: 10 jul. 2016.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR. III Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular. Carta de Florianópolis. Publicada em 20/04/2010. Disponível em: <

<http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/index.php/carta-de-maceio-4>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNE). “20ª NOTA FNE sobre o adiamento da CONAE 2014”. Publicada em 24/01/2014. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/notas/20%20NOTA%20PBLICA%20at.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017

_____. “26ª Nota Pública do Fórum Nacional de Educação – O Brasil como efetiva Pátria Educadora”. Publicada em 29/04/2015. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/notas/26NotaFNE0205.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. “Lula envia ao Congresso o projeto de lei com as metas para 2011-2020. Publicada em 15/12/2010. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/?view=222:noticias&id=16160:lula-envia-ao-congresso-o-projeto-de-lei-com-as-metas-para-2011-2020>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

MANIFESTO NACIONAL “Por que aplicar 10% do PIB na Educação Pública”. Publicado em 07/09/2011. Disponível em: <<http://dezporcentoja.blogspot.com.br/2011/09/manifesto-nacional-por-que-aplicar-10.html>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. “Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresenta emendas ao PNE”. Publicada em 15/02/2011. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/campanha-nacional-pelo-direito-a-educacao-apresenta-emendas-ao-pne>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. “Articulada com deputados, sociedade derruba recurso que emperrava PNE na Câmara”. Publicada em 05/09/2012. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/articulada-com-deputados-sociedade-derruba-recurso-que-emperrava-pne-na-camara>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. “Carta à sociedade brasileira – PNE sancionado sem vetos: vitória do Brasil!”. Publicada em 26/06/2014. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/carta-a-sociedade-brasileira-pne-sancionado-sem-vetos-vitoria-do-brasil>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

ANEXO

Meta 20 – II Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014)

Meta 20

Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Estratégias:

20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;

20.2) aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;

20.3) destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal;

20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;

20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do

acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;

20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta Lei.