



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas.

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

JULIANA BARROS LEITE

**REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMULAÇÃO DO PLANO NACIONAL
DE EDUCAÇÃO – 2014-2024**

Brasília – DF

2016

JULIANA BARROS LEITE

**REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMULAÇÃO DO PLANO NACIONAL
DE EDUCAÇÃO – 2014-2024**

Monografia apresentada ao Departamento
de Gestão de Políticas Públicas como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Suely Mara Vaz
Guimarães de Araújo

Brasília – DF
2016

JULIANA BARROS LEITE

**REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMULAÇÃO DO PLANO NACIONAL
DE EDUCAÇÃO – 2014-2024**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão de
Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna:

Juliana Barros Leite

Prof^ª. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Professora-Orientadora

Prof^ª. Dra. Graziela Dias Teixeira
Professora-Examinadora

Prof^ª. Dra. Suylan de Almeida
Midlej e Silva
Professora-Examinadora

Brasília, 01 de julho de 2016

Dedico este trabalho à minha família, obrigada pelo apoio e incentivo constante ao meu crescimento acadêmico e profissional, vocês são minha base em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Entrar na Unb foi um sonho realizado e sou muito grata por isso, não foi um objetivo fácil de concluir, mas com muita insistência tive a oportunidade de realizar meu sonho e também de minha família. Este universo acadêmico me apresentou coisas maravilhosas, amadureci muito no caminho, conheci pessoas incríveis, vivenciei momentos que guardarei para sempre em meu coração, tive decepções e aprendizados que levarei para minha vida toda.

Durante a conclusão deste trabalho enfrentei algumas dificuldades, cheguei a pensar em desistir de tudo, mas compreendi que este era o primeiro ciclo que eu deveria encerrar para seguir o caminho em que sonho alcançar. Gostaria de agradecer a Deus pela fé que tive para seguir em frente. A minha família pelo constante apoio, em especial a minha prima Carolina que me aconselhou e esteve ao meu lado nos momentos mais difíceis.

Gostaria de agradecer aos amigos que fiz nesta caminhada, a UnB é um mundo maravilhoso, com oportunidades imensas e hoje carrego em minha vida amigos que com toda certeza levarei para sempre, e em particular a irmã que fiz nessa universidade, Letícia, agradeço imensamente por todos os conselhos que você me deu, e o puxão de orelha quando quis largar tudo, você é uma pessoa que quero ter sempre ao meu lado, muito obrigada!

Quero agradecer ainda a minha orientadora Suely que sempre esteve disponível e que me deu o incentivo necessário para que eu não desistisse. Aprendi muito neste quase um ano de convívio, obrigada pela oportunidade de trabalharmos juntas.

RESUMO

O segundo Plano Nacional de Educação foi marcado por um processo de debates e discussões longas e alguns conflitos entre Congresso e Executivo, como a questão de 10% do PIB para educação. Seu processo durou cerca de dois anos até todas as arenas envolvidas estivessem de comum acordo para que fosse realizada a formulação de uma lei que beneficie a sociedade. Esta pesquisa analisou o processo de formulação do PNE 2014-2024 relacionando a influência dos atores e sua participação em tal processo. Foram abordados assuntos como conceito de política pública, redes de políticas públicas, redes de atores da educação e políticas educacionais no Brasil. O trabalho foi realizado através de registros documentais das participações dos atores tais como notas taquigráficas das audiências públicas ocorridas em todo o processo da lei, análises documentais, entrevistas com consultores legislativos, e emendas enviadas para o escopo da lei. A pesquisa se caracteriza como qualitativa, pois faz levantamento de dados que buscam compreender a interação e comportamento dos atores envolvidos e possui caráter exploratório e descritivo. A partir da metodologia utilizada foi possível descobrir a real influência e importância dos atores no processo de formulação e ainda compreender um pouco como a rede de atores da educação está estruturada e seus participantes.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Redes de Políticas Públicas. Rede de atores na educação.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	28
Quadro 2	29
Quadro 3	30
Quadro 4	33

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	02
Figura 2	02
Figura 3	14

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abmes – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior

Abraes – Associação Brasileira para Desenvolvimento da Educação Superior

Abrafi – Associação Brasileira de Empresas das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas

Anaceu – Associação Nacional dos Centros Universitários

Anped - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

Anup – Associação Nacional das Universidades Particulares

Apae - Associação de Pais E Amigos Dos Excepcionais

CF – Constituição Federal

CNE- Conselho Nacional de Educação

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

Conae – Conferência Nacional de Educação

Conaes – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

Coned – Congresso Nacional de Educação

Consed – Conselho Nacional de Secretários da Educação

Contee – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

Crub – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

Enem – Exame Nacional do Ensino Médio

Fenep – Federação Nacional das Escolas Particulares

Fies - Fundo de Financiamento Estudantil

FNE – Fórum Nacional de Educação

Fundeb – Fundo Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e de Educação Superior

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

PIB – Produto Interno Bruto

Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE – Plano Nacional de Educação

Proifés – Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior

Prouni – Programa Universidade para Todos

Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

UFG – Universidade Federal de Goiás

Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE – União Nacional dos Estudantes

USP – Universidade de São de Paulo

Sumário

1	INTRODUÇÃO	01
1.1	Comentários Iniciais	01
1.1.1	<i>O Plano Nacional de Educação</i>	03
1.2	Contextualização Histórica	05
1.3	Formulação do problema	07
1.4	Objetivo Geral	08
1.5	Objetivo Específico	09
1.6	Apresentação	09
2	REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1	Políticas Públicas e Seus Principais Atores	10
2.2	Redes de Políticas Públicas (<i>policy networks</i>)	13
2.3	Redes de Atores na Educação	16
2.4	Políticas Educacionais no Brasil	18
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	21
3.1	Tipo e Descrição Geral da Pesquisa	21
3.2	Processo legislativo	23
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	25
4.1	A conformação da rede de atores	25
4.2	A dinâmica da rede na formulação da Lei do PNE	31
4.2.1	<i>Qualidade da educação</i>	31
4.2.2	<i>Financiamento</i>	34
4.2.3	<i>Promoção da igualdade racial e gênero</i>	37
4.2.4	<i>Ensino superior</i>	39
4.2.5	<i>Educação especial</i>	42
4.2.6	<i>Valorização dos professores</i>	46
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
	REFERÊNCIAS	52
	APÊNDICES	57

1 INTRODUÇÃO

1.1 Comentários Iniciais

A educação é um dos setores de políticas públicas de maior importância para o desenvolvimento de uma sociedade. Por meio dela é possível que se tenha uma melhor qualidade de vida, aumento de renda e crescimento em um país. O Brasil tem tentado avançar nessa perspectiva, entretanto, ainda há muito a ser feito. Como o país possui uma enorme disparidade de renda, a educação acaba por refletir este quadro, sendo marcada historicamente por exclusões sociais e deficiências em seu sistema.

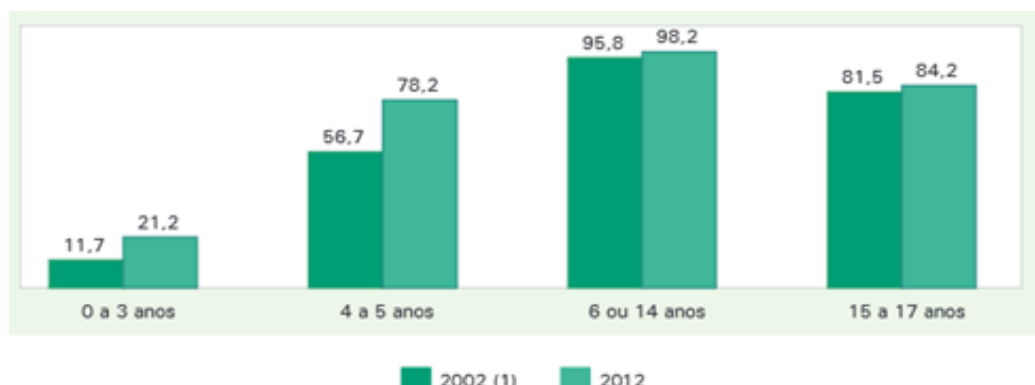
Nas últimas décadas, o Brasil teve algumas transformações significativas no âmbito educacional, entre eles o aumento de pessoas com acesso as escolas e universidades (IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra e Domicílios, 2012). Porém, isto ainda não é suficiente para superar as deficiências existentes.

O Plano Nacional de Educação (PNE) é grande passo para superar as dificuldades existentes no sistema educacional brasileiro (BRASIL, 2014). Ele define metas e objetivos a serem alcançados em dez anos, que visam à acessibilidade de todos e maior qualidade de educação.

Para a elaboração e aplicação do PNE, é essencial ter dados consistentes. Nesse âmbito, o PNAD (Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios) “obtem informações anuais sobre características demográficas e socioeconômicas da população, como sexo, idade, educação, trabalho e rendimento, e características dos domicílios, e, com periodicidade variável, informações sobre migração, fecundidade, entre outras, tendo como unidade de coleta os domicílios. Também investiga temas específicos abrangendo aspectos demográficos, sociais e econômicos.” (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012).

De acordo com dados no PNAD 2012, houve aumento significativo de acesso ao sistema educacional brasileiro desde 2002, principalmente na educação infantil, como mostra na Figura (1).

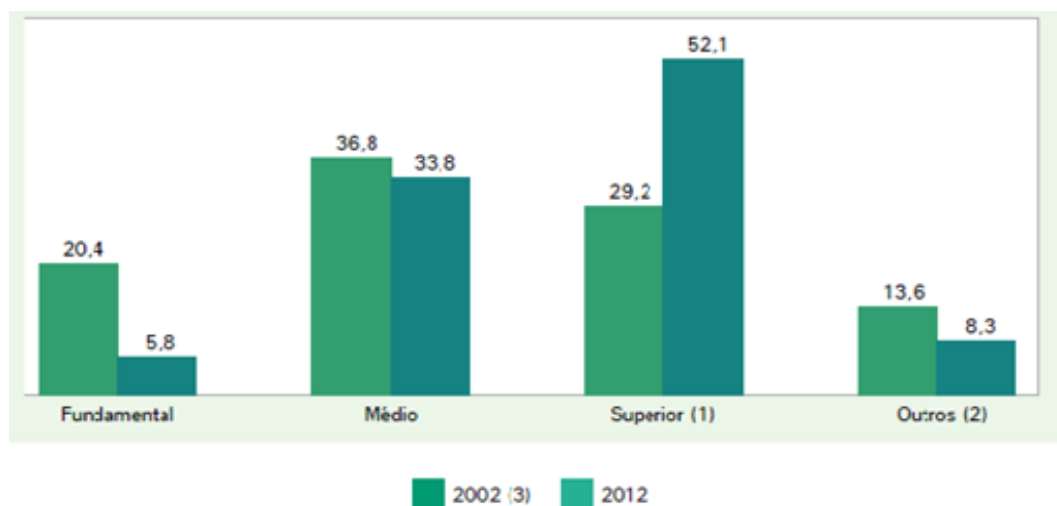
Figura 1: Taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino da população residente, segundo os grupos de idade – Brasil – 2002/2012



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2002/2012.
(1). Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

Com relação ao acesso às universidades, o aumento foi ainda mais significativo, em 2002 apenas 29,2% frequentava o ensino superior saltando para 52,1% em 2012, na forma da figura (2).

Figura 2: Distribuição dos estudantes de 18 a 24 anos de idade, segundo o nível de ensino frequentado – Brasil – 2002/2012



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2002/2012.
(1). Inclusive mestrado e doutorado. (2). Pré-vestibular, supletivo e alfabetização de adultos. (3) Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Essa evolução tem relação direta com o planejamento desse campo de políticas públicas, no qual o Plano Nacional de Educação (PNE) tem papel importante.

1.1.1 Lei do Plano Nacional de Educação

A Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014 foi sancionada pela então presidenta Dilma Rousseff com vistas ao cumprimento do art. 214 da Constituição Federal. A lei é composta por quatorze artigos e trata sobre todos os aspectos educacionais.

O Plano Nacional de Educação de 2014 – 2024 foi muito discutido e alterado pelo Legislativo. Britto (2014, p. 13) afirma que diversos atores participaram do processo, a sociedade civil contribuiu inúmeras vezes. A ideia inicial era que o segundo plano fosse realizado para o período de 2011-2021, visto que o primeiro plano terminava em 2010. Entretanto, por se tratar de uma lei muito extensa e que necessita de debates mais intensos, o segundo plano foi postergado e passou a abranger para o período de 2014-2024.

A mídia viu este fato como um atraso para a sociedade, porém, o consultor da Câmara Paulo Martins (2016) não acredita em atraso, para ele este é o período que a democracia pede como foi um plano que teve muita influência externa, audiências públicas, consenso entre parlamentares no sistema bicameral, o tempo de dois anos é normal. Porém, a Lei do PNE, em seu art. 12, fala sobre a norma de tramitação para o próximo plano, este deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE. A ideia é que não haja mais atrasos nesse sentido, garantindo a continuidade entre os planos.

O artigo 2º da Lei do PNE, fala sobre as oito diretrizes do PNE que são: erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar; superação de desigualdades educacionais; melhoria da qualidade; formação para o trabalho; gestão democrática; promoção humanística; aplicação do PIB. A aplicação do PIB foi um dos temas de mais discussão do plano, e ficou definido o investimento mínimo de sete por cento no quinto ano de vigência da Lei e, no mínimo dez por cento ao final do decênio. Vale dizer que todas estas diretrizes foram discutidas com os atores participantes, e, serão explicadas no capítulo seguinte.

O art. 3º trata sobre o cumprimento das metas, sobre os prazos que deverão ser cumpridos para tal. O art. 4º prevê que as metas previstas na lei deverão ter como referência o Pnad.

O art. 5º refere-se sobre as instâncias de monitoramento e avaliações que são: Ministério da Educação; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação;

Os arts. 6º, 7º e 8º falam das responsabilidades, atribuições e regime de colaboração dos três entes da federação. E os demais artigos tratam sobre o sistema de avaliação da educação básica e sobre a vigência do plano.

O plano conta ainda com vinte metas, suas estratégias variam de acordo com cada tema. Abordarei nesta seção as metas que não serão analisadas na análise de resultados (capítulo 4). Os temas que estão na análise de resultados são: qualidade da educação, financiamento, igualdade racial e de gênero, ensino superior, educação especial e valorização do profissional de educação.

A meta 1 fala sobre a universalização da educação infantil, ela possui dezessete estratégias tais como regime de colaboração, oferta de matrículas, acompanhamento e monitoramento da educação básica, entre outras.

A meta 2 aborda a universalização do ensino fundamental e possui treze estratégias, entre elas, articulação e colaboração entre os entes federados; acompanhamento e monitoramento do ensino fundamental; desenvolvimento de tecnologias pedagógicas; promoção de movimentos culturais e incentivo à participação da família.

A meta 3 trata sobre a elevação da taxa de matrículas no ensino médio, ela contém quatorze estratégias, como: institucionalizar programas para renovação do ensino médio; articulação e colaboração dos entes federados, juntamente com o MEC e a sociedade; universalizar o Enem; fomentar a expansão das matrículas gratuitas; fomentar programas de cultura para os jovens e implementar políticas de prevenção à evasão.

A meta 5 discorre acerca da alfabetização de todas as crianças, ela tem sete estratégias que falam sobre: estrutura de processos pedagógicos para a alfabetização; instituir instrumentos de avaliações nacionais; desenvolvimento de tecnologias educacionais; apoio a alfabetização de crianças em zonas rurais, indígenas, quilombolas e itinerantes e apoio à alfabetização de crianças especiais.

A meta 6 fala a respeito da educação em tempo integral, e apresenta nove estratégias, tais como: regime de colaboração; articulação da escola com espaços esportivos, culturais e educativos; adotar medidas visando a otimização do tempo de permanência dos alunos; entre outros.

A meta 10 trata acerca da educação de jovens e adultos, e possui onze estratégias, que falam sobre: expansão da matrícula; ampliação de oportunidades profissionais; fomentar a oferta pública, entre outros temas.

A 11 onze fala sobre a educação profissional técnica, possui quatorze estratégias, entre elas: expansão de matrículas; expansão de estágios; e aumento da oferta de financiamento estudantil;

A meta 14 aborda o tema da pós-graduação e possui quatorze estratégias, tais como: expansão do financiamento através do Financiamento estudantil (Fies); articulação com a Capes; ações para redução de desigualdades; intercâmbio científico tecnológico; e investimento da formação de doutores.

A meta 19 fala sobre a gestão democrática da educação, ela contém oito estratégias, como: fortalecimento dos conselhos escolares e municipais de educação; repasse voluntário da União para educação; programas de apoio para formação de conselheiros; e redes educacionais para constituição de grêmios escolares.

Para a formulação desta Lei, incluindo todas suas metas e estratégias, foi necessário o envolvimento do governo com a sociedade como um todo.

1.2 Contextualização Histórica

A educação é um tema de muita importância na sociedade civil brasileira. Até a década de 30, ela era disponível somente à elite, ao mesmo tempo em que a grande maioria da população encontrava-se em áreas rurais e não encontrava razões para frequentar uma escola (PIEROSAN; WELTER; AGLIARDI, 2012). Entretanto, com a industrialização, a população começou a sair do campo em direção às cidades e assim, em um contexto de mudanças políticas e econômicas, que resultaram nas mudanças sociais, a educação passou a ser uma questão imprescindível.

Juntamente a esse contexto, em 1932, um grupo de intelectuais e educadores une-se para escrever o “manifesto dos pioneiros da educação” (PIEROSAN; WELTER; AGLIARDI, 2012). Neste documento, o grupo faz severas críticas à educação brasileira da época, qualificando-a como elitista e excludente. O manifesto oferece também propostas para uma reformulação da educação brasileira, oferecendo melhoras para que todos tivessem acesso. De acordo com os manifestantes, o sistema educacional no Brasil era atrasado e entre algumas das propostas estavam a escola em tempo integral, a laicidade, a gratuidade e a descentralização. O objetivo dos intelectuais era também de romper o sistema educacional com interesses de classes, por isso pregavam a educação pública em todos os níveis. O manifesto possui relevância no histórico da educação no

Brasil foi um passo inicial para as mudanças que estavam por vir. Foi também um molde para o primeiro plano de educação no Brasil, que foi criado no ano de 1962, após a formulação de uma lei de diretrizes e bases para educação brasileira em 1961. (PIEROSAN; WELTER; AGLIARDI, 2012).

Em 1934, o Brasil instituiu uma nova constituição, nela o art. 150 insere a ideia do Plano Nacional de Educação, influenciada pelas metas e objetivos do manifesto da educação supracitado. O artigo define ainda as competências da União nesse campo. O artigo 152 determinou que a elaboração de um Plano Nacional de Educação ficaria sob responsabilidade do Conselho Nacional de Educação. (PIEROSAN; WELTER; AGLIARDI, 2012):

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).

No entanto, em 1937, o país sofre um golpe e se instala o chamado Estado Novo, entrando assim uma nova Constituição, a qual não se faz referência expressa ao plano para educação.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 4.024, foi publicada em 20 de dezembro de 1961, pelo então presidente João Goulart, esta lei delibera e regulariza o sistema educacional brasileiro de acordo com os princípios da Constituição.

“O primeiro projeto de lei foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo em 1948, e levou treze anos de debates até o texto chegar à sua versão final” (HELB, 2010).

Substancialmente dois grupos discutiam a filosofia de base para a elaboração dessa lei, os estatistas e os liberais. Para os estatistas, somente o Estado pode educar, já os liberais acreditavam que o indivíduo possui o poder de escolha, sendo essa entre as escolas públicas ou particulares. Portanto, a partir deste e outros entraves registrados por esses dois grupos, a LDB tramitou por volta de treze anos até ser finalmente aprovada em 1961 (HELB, 2010).

Como anteriormente referido, em 1962, é formulado o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE). Foi elaborado pelo Ministério da Educação e Cultura, aprovado pelo então na época Conselho Federal de educação (CFE) e tinha como base a LDB de 1961. Porém, ele era somente um conjunto com objetivos e metas, e não propriamente uma lei. (PIEROSAN, WELTER, AGLIARDI, 2012).

Em 1964 o Brasil sofre mais um golpe, pelo qual é instituída a ditadura militar. Nesse momento, todos os assuntos relativos à educação e cultura passaram a ser de comando estatal. Portanto o PNE de 1962 não chega a ser concretizado. (PIEROSAN, WELTER, AGLIARDI, 2012).

Com a Constituição de 1988 renasce a ideia de um novo plano para educação, todavia, com intuito de ser de uma lei e de longo prazo.

Em 1996, a nova LDB entra em vigor e, com ela, fica instituído que é papel da União, juntamente com os Estados e Municípios, a organização de um Plano Nacional de Educação (PNE).

Por fim, em 1998 o deputado Ivan Valente apresenta na câmara o Projeto de Lei nº 4.155 que tratava do PNE da sociedade brasileira, sendo aprovado em 14 de junho de 2000.

O PNE 2001-2011 possuía metas e objetivos a serem alcançados em dez anos. Para se realizar as metas era necessária a articulação e colaboração de todos os entes federados. Porém, a União estava colocada com um papel mais forte. (Brasil, 2011)

Ao final do PNE 2001-2011, iniciaram-se as movimentações para o segundo plano. Procurando ultrapassar os problemas do primeiro plano. Assim, no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (Conae), organizada pelo MEC, que contou com a presença de mais de 3 mil delegados e intensa participação de atores sociais mobilizado pela educação. O documento gerado nesta Conferência, que teve como tema central a discussão de um novo PNE, pode ser considerado o ponto inicial do PNE 2014-2024. (BRITTO, 2014, p.22).

1.3 Formulação do Problema

A formulação de soluções e a tomada de decisões representam uma fase crucial da produção de políticas públicas (LINDBLUM, 1981). E requer um planejamento baseado principalmente nas demandas da sociedade. A formulação necessita de um processo de discussões políticas, tanto por parte do Estado como da sociedade civil.

A formulação de políticas públicas deve ainda concordar com uma agenda. A montagem da agenda especifica a forma como os problemas surgem e possui impacto decisivo em todo processo político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009). “A agenda, é a lista das questões ou problemas que recebem alguma atenção séria. O processo de montagem da agenda limita o conjunto de questões concebíveis ao conjunto que de fato torna foco da atenção.” (Kingdon, 1984, p. 3-4). Portanto, um problema na agenda passa de objeto de preocupação para um problema social, uma questão pública (*public issue*). (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

A política educacional possui a atuação de múltiplos atores, pois envolve todos os níveis educacionais. Seus atores constituem-se na sua maioria em redes como, associações, entidades da sociedade civil e movimentos sociais educacionais. As redes englobam ainda os setores privados, empresariais e de interesses públicos. A importância deste plano para as políticas educacionais é que se formente normas, regras, metas e estratégias para uma educação de qualidade em todos os níveis de educação, e principalmente no setor público.

Os formuladores de políticas podem ser classificados em oficiais, ou aqueles com direito legal para a ação (Executivo, Legislativo, agências administrativas, Poder Judiciário etc.), e não oficiais, que são os mencionados grupos de interesse e também a opinião pública. (SILVA, 2000).

Visto que a formulação do problema é uma parte de grande importância no processo político, e que envolve vários atores, tanto do governo, como da sociedade e outros, assim como a educação, que necessita de muita atenção de qualquer governo, pois é ela quem impulsiona o crescimento não só das pessoas, como também de países, o trabalho procura responder a seguinte questão: **Qual foi a influência da rede de atores no conteúdo do PNE 2014-2024?**

1.4 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa é identificar qual a influência de atores estatais e não estatais na formulação do Plano Nacional de Educação. Sendo este um processo essencial para avaliar o real efeito do plano na sociedade e avaliar também quais as metas e objetivos foram alcançados por tais atores.

1.5 Objetivos Específicos

Como objetivos específicos da pesquisa, assumem-se:

- Analisar o processo decisório no Legislativo que levou à aprovação do PNE 2014-2024;
- Identificar os principais atores governamentais e não governamentais envolvidos no processo de formulação do PNE 2014-2024;
- Analisar a conformação e a dinâmica da rede de políticas públicas envolvida na formulação do PNE 2014-2024.

1.6 Apresentação

Neste capítulo foi apresentado o contexto histórico da política educacional no Brasil até que se chegasse ao PNE que o tema da pesquisa, bem como formulação do problema que envolve a pergunta de pesquisa, objetivo geral e objetivos específicos. A seguir, no capítulo 2 será apresentada a base teórica da pesquisa que são: conceito de políticas públicas e seus principais atores, redes de políticas públicas, políticas educacionais, rede de atores na educação e apresentação da lei do Plano Nacional de Educação. Estes referenciais foram essenciais para a compreensão dos resultados obtidos.

No capítulo 3 é apresentado as metodologias utilizadas na análise de resultados e para que a pergunta de pesquisa deste trabalho fosse respondida. Nele é definido qual tipo de pesquisa e os instrumentos utilizados para a coleta de dados.

Logo após, no capítulo 4 serão exibidos os resultados obtidos. Ela conterà 2 seções. A primeira mostrará os principais atores que participaram do processo de formulação do plano. A segunda seção apresentará por temas, a participação de cada ator nas audiências públicas realizadas na Câmara e Senado Federal.

Por fim, o capítulo 5 tratará das considerações finais tomadas após a conclusão da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo está organizado em 5 seções e aborda as principais bases teóricas para compreensão da pesquisa. Serão apresentados o conceito de política pública assim como seus principais atores, a teoria de redes de políticas públicas, as políticas educacionais, as redes de atores na educação e ainda, a Lei do Plano Nacional de educação.

2.1. Política Pública e seus Principais Atores

Política pública é um processo complexo e não existe uma única definição, de acordo com Souza (2006, p. 24) “a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.” Sua formulação envolve diversos interesses. No ciclo das políticas públicas, as ações são de responsabilidade do Estado, mas sua formação é feita por meio de um processo de tomada de decisões que envolvem diversos atores públicos e privados.

Segundo Howllet, Ramesh e Perl (2009, p. 66) “o agente primário da *policy-making* pública é o governo”, ou seja, a política pública envolve todas as decisões governamentais tomadas em nome dos cidadãos.

Lasswell (1971), em um de seus trabalhos dividiu o processo da política pública em sete estágios, são eles informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. (Howllet; Ramesh; Perl, 2009, p. 13). O estudo de Lasswell serviu de base para muitos outros modelos.

A versão mais utilizada no Brasil do ciclo de políticas públicas envolve a montagem de agenda, em que todos os atores políticos podem estar comprometidos na ação do governo. Na sequência, tem-se a formulação, na qual são discutidas as opções para se lidar com o problema e quais necessitam da ação governamental. A implementação compreende o esforço, conhecimentos e recursos empregados para concretizar as decisões políticas. Por fim, na avaliação da política, o governo avalia ela está funcionando, sua eficácia e resultados. (HOWLLET; RAMESH; PERL, 2009). Trata-se de um esforço heurístico, essas fases nem sempre têm uma divisão nítida.

O número de fases da política pública varia de acordo com cada autor. Segundo Bonafont (2004) acredita-se que em cada etapa participam vários atores, e que cada um destes atores ocupa um papel predominante em alguma de suas fases. Na fase de montagem da agenda, os meios de comunicação possuem forte influência. Na implementação, o governo e a administração pública têm papel forte e central, ficando os outros atores em segundo plano. A cada etapa da política são atribuídas funções específicas. (BONAFONT, p. 3).

Howllet, Ramesh e Perl (2009) afirmam que a interação entre os atores, instituições e ideias no *policy-making* conceituam o subsistema político. A política pública, de maneira geral, é definida geralmente como uma agregação que envolve diversos atores e instituições, que direta ou indiretamente, influenciam uma área específica da política pública. “Pode-se dizer que os atores e instituições que se encontram em cada um dos setores ou nas áreas de problema constituem um subsistema político-administrativo.” (HOWLLET; RAMESH; PERL, 2009, p. 92).

Segundo Secchi (2010), atores são todos os indivíduos, grupos ou organizações que exercem um papel na arena política. Os atores relevantes no processo das políticas públicas são aqueles que possuem a capacidade de influenciar, direta ou indiretamente os resultados da política. Existem os “atores individuais, que são pessoas que agem intencionalmente em uma arena política”, e os “atores coletivos, que são os grupos e as organizações que agem intencionalmente em uma arena política” (SECCHI, 2010, p. 71).

Secchi (2010) afirma que a estrutura de cada arena política é distinta. Os políticos são atores essenciais no processo de políticas públicas, eles possuem o papel de identificar os problemas e as maneiras de combatê-los. Sobre isso:

Os políticos são representantes legítimos de interesses com acesso privilegiado às esferas de poder estatal. Os políticos representam seus próprios interesses, interesses de seus partidos políticos, interesses de grupo de pressão, interesses de áreas geográficas/território, interesses gerais da coletividade. (SECCHI, 2010, p. 80).

De acordo com Howllet, Ramesh e Perl (2009, p.69) “na maior parte dos países capitalistas liberais-democráticos conjuntos de atores políticos exercem alguma influência sobre processos e *outcomes* de uma política pública”. São eles:

Políticos eleitos: São divididos em duas categorias: membros do executivo e legisladores. O executivo seria o governo, que “é o ator-chave em qualquer subsistema da política pública”. O executivo dispõe de diversos meios que consolidam sua posição, como informações que enfraquecem a posição de adversários, o controle dos recursos fiscais e meios de comunicação em massa para tornar suas posições públicas. Entretanto, como contra-efeito, Howllet, Ramesh e Perl (2009, p. 70) afirmam que “o governo talvez não tenha a capacidade organizacional de desenvolver políticas coerentes e de implementá-las com eficácia”.

Os membros do Legislativo desempenham um papel bem diferente. No sistema brasileiro, o Legislativo é independente do governo, por isso, os presidentes, independentemente de seu partido possuir a maioria legislativa, fazem barganhas com os parlamentares, para que não corram o risco de que suas propostas políticas sejam rejeitadas.

O Público: Segundo Howllet, Ramesh e Perl (2009, p.72) o público possui um papel “relativamente pequeno no processo de política pública”. Porém, isso não quer dizer esse papel seja irrelevante. Um dos papéis mais importantes realizados pelo público é o de eleitores. A eleição promove meios fundamentais de participação da democracia política, e conseqüentemente no processo de política pública. A opinião pública também possui impactos decisivos nos processos políticos.

A participação do público não se restringe a estes dois fatores, pois, atualmente o público vem buscando meios para a participação social, um bom exemplo são as ouvidorias dos órgãos públicos, que são espaços abertos para a sociedade. Elas se tornaram um importante canal de atendimentos gerais ao público, por meio delas é possível propor mudanças, fazer denúncias, apresentar reclamações e elogios. Outro importante meio são as conferências nacionais, hoje formalizadas pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Por meio dessas conferências, a sociedade tem o poder de debater o processo de formulação e avaliação de políticas específicas. E, por fim, há as audiências públicas, que também são espaços abertos para o debate de políticas.

Burocracia: Os burocratas ou servidores públicos são funcionários que lidam com a política e administração pública. O poder e influência dos burocratas consiste no comando sobre uma vasta gama de recursos políticos importantes. Além disso, a própria lei ordena que algumas funções essenciais sejam executadas por burocratas para as

decisões em nome do Estado. A burocracia possui também acesso inigualável a recursos de materiais. (HOWLLET; RAMESH; PERL, 2009, p. 74)

Partidos políticos: De acordo com Howllet, Ramesh e Perl (2009, p.76) “Os partidos políticos podem conectar as pessoas e seus governos de forma a afetar a política”. Os partidos normalmente influenciam a política pública de maneira indireta. Eles mediam a fronteira entre os atores estatais e societários. Diretamente os partidos políticos possuem influência nas eleições, na medida em que procuram votos, oferecem pacotes de políticas, procuram trocas políticas. Já indiretamente, os partidos políticos providenciam pessoal para os cargos do executivo e legislativo, o que lhes permite interferência acerca do conteúdo das decisões políticas tomadas.

Grupos de interesse ou pressão: As decisões políticas são executadas pelo governo, implementadas pelo executivo e burocratas, já os grupos de interesse defendem os interesses econômicos e valores sociais que podem obter na influência política. De acordo com Howllet, Ramesh e Perl (2009, p 78) os impactos políticos desses grupos na formulação e implementação modificam-se muito, e de acordo com interesses empresariais e da sociedade civil.

2.2 Redes de políticas públicas (*policy networks*)

Nos anos 80, surge a análise de redes, com objetivo de ultrapassar as limitadas teorias centradas na sociedade, e focando na ideia de interação. A análise de redes surgiu com o propósito de descrever a realidade do processo de elaboração de políticas públicas. “É um instrumento útil que serve para identificar as variáveis explicativas que se tem em análises, definir conceitos e caracterizar a informação através da construção de tipologias” (BONAFONT, 2004, p. 35) O conceito de redes, que em inglês se populariza como *policy network*, assume destaque nas análises de políticas públicas nas últimas décadas (BONAFONT, 2004, p. 37).

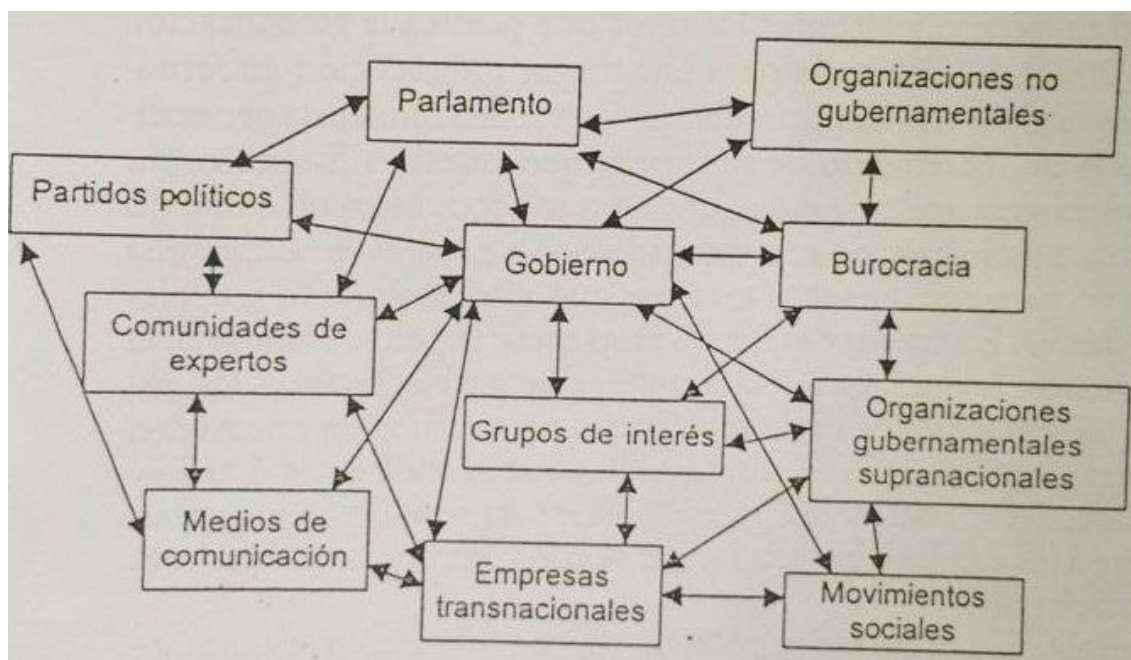
“Uma *policy network* é um conjunto de relações relativamente estáveis entre atores públicos e privados que interagem através de uma estrutura interdependente, para alcançar objetivos comuns na política.” (BONAFONT, 2004, p. 37).

Bonafont (2004, p.34) afirma ainda que:

As políticas públicas são entendidas como um processo de intercâmbio e negociação entre atores públicos e privados que interagem entre si com fim de intercambiar recursos e informações em um marco institucional concreto. As políticas se analisam a partir dessa ideia de interação entre o público e o privado, enfatizando a necessidade de cooperação entre Estado e grupos sociais para a direção e gestão dos assuntos públicos em sociedades avançadas.

Podemos ver essa interação na Figura 3.

Figura 3: Pautas de interação em uma rede aberta de caráter pluralista.



Fonte: Bonafont (2009, p. 34)

Na figura é vista a interação de todos os atores que influenciam a formulação da política pública, notando-se que o governo tem papel central. Há, portanto uma pluralidade de interesses, alguns atores interagem entre si, demonstrando que compartilham entre si. Bonafont (2004, p. 42) afirma que nas análises de rede são reconhecidas as relações entre o Estado e os grupos de interesse. Alguns destes grupos se encontram menos institucionalizados, o que pode-se supor a exclusão de alguns grupos do processo de elaboração de políticas públicas.

Ainda de acordo com Bonafont (2004, p. 41), cada política pública gera sua própria estrutura de atores, que se constrói por meio de canais institucionalizados. Assim, “cada arena política tende a expandir uma própria estrutura política” (LOWI

1972 *apud* BONAFONT, 2004). As políticas públicas se definem por meios setoriais e se especificam pela criação de coalizões duradouras (BONAFONT, 2004, p.40).

De acordo com Calmon e Costa (2013, p. 15):

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.

Visto isso pode-se concluir que o conceito central de “redes” é a interação, ela pode ser constituída a partir de uma teia de interações. No âmbito público, a rede permite a associação de diferentes atores do Estado e sociedade civil em volta de uma política pública.

Para que uma rede tenha êxito na formulação de políticas públicas, é necessário que se tenha uma democracia avançada, ou seja, um Estado em que a sociedade civil possa participar efetivamente de todo ciclo da política para assim obter melhorias de serviços públicos. (BONAFONT, 2004)

Segundo Fleury (2005, p. 86):

A democracia gera condições de adensamento do tecido social, com a emergência de múltiplas formas de organização de sujeitos políticos que cobram um papel de atores na cena política. A emergência de novos atores, organizados em torno de demandas sociais insatisfeitas, tem transformado o campo das políticas sociais em um dos mais dinâmicos.

Schneider (2005, p. 38) explica que a formulação de políticas públicas e o desenvolvimento político de um problema social não são mais restritos ao Estado e sim integrados a redes, nas quais estão envolvidas organizações públicas e privadas. Contrapondo o modelo “hierárquico de desenvolvimento de políticas”, em que formulação e implementação de políticas era privilégio apenas do Executivo e Legislativo, “a formação de redes de políticas públicas pode ser vista como uma reação ao aumento da jurisdição das políticas estatais, à crescente interdependência”(SCHNEIDER, 2005, p.39).

Ou seja, o Estado não é mais capaz de garantir seus recursos para o desenvolvimento de políticas sozinho tornando-se cada vez mais dependentes de articulações de atores internos e externos. “Diante desta relação Estado e sociedade, redes de políticas públicas podem ser encaradas assim como novas formas de condução política”. (SCHNEIDER, 2005, p.40)

2.3 Redes de Atores na Educação

Desde a promulgação de 1988 no Brasil, as políticas públicas brasileiras deixaram de ser um processo somente executável pelo governo central. Passaram a ter outros atores e possuir mais participação social. Como citado anteriormente, nos dias atuais os meios de participação social se ampliaram e ganharam muita importância.

Nesse âmbito, de acordo com Tatagiba (2004) os conselhos gestores de políticas públicas instituem uma das principais experiências da democracia participativa no Brasil. Eles contemplam uma gama de temas e representam uma grande conquista na construção de uma institucionalidade democrática. Mas a participação da sociedade não se restringe a esses órgãos colegiados.

Segundo Schneider (2005, p. 38), a formulação e implementação de políticas públicas envolve, além de atores públicos, atores privados dos mais diversos setores sociais e áreas. O mesmo autor ressalta ainda que, apesar da participação direta e indiretamente de muitos atores em uma política, existe entre eles uma diferença de poder e influência. Portanto, as redes podem ser compreendidas enquanto manifestações macroestruturais de sistemas políticos, nas quais interesses políticos e sociais são integrados no processo de políticas públicas de formas bastante distintas.

Nas redes de atores da educação não é diferente. Desde a promulgação da Carta de 1988, diversos atores têm tido influência nas políticas educacionais: os poderes do Estado e movimentos sociais atuantes no campo educacional. Esses mesmos atores ainda continuam responsáveis pelas realizações de políticas educacionais atuais. (MARTINS, 2014, p.14).

Segundo Martins (2014), no Poder Executivo são identificados três atores importantes, o Ministério da Educação (MEC), que é o responsável pela política em âmbito nacional, a Casa Civil, que é ligada ao Chefe do Poder Executivo, e o Ministério da Fazenda (MF), responsável pela ordem financeira. Os papéis exercidos por eles são

bem distintos, o MEC assume a defesa de sua política, o MF de guardião das finanças públicas e propositor de limites e a Casa Civil de mediador.

Após essa negociação interna no Executivo, o governo negocia com os segmentos da sociedade civil, com os representantes das demais esferas federativas e no Congresso Nacional. Nesta arena, “o governo recorre às bancadas de apoio e respectivos líderes de partidários, acompanhando a tramitação, sobre tudo nas comissões, por meio de suas assessorias parlamentares (...)” (MARTINS, 2014, p. 16).

Martins (2014) identifica também os atores no Poder Legislativo, que são: partidos e blocos; bancadas regionais; bancadas e frentes temáticas; presidente da Casa e Mesa; líderes; presidente da comissão e comissão especial; relator; assessores parlamentares de deputados, partidos e ministérios; e órgãos técnicos do Legislativo. Estes atores do Congresso Nacional elaboram suas próprias propostas e aprovam propostas do Executivo, podendo também modificá-las, apreciam vetos, promovem a participação de movimentos sociais, por meio de audiências públicas, cumprem prazos de tramitação e procedimentos formais obrigatórios.

O Poder Judiciário é um significativo ator no que se refere a direitos constitucionais. O Ministério Público (MP) não possui participação efetiva na etapa de formulação das políticas educacionais, porém é essencial seu desempenho na etapa de implementação, de maneira que se garanta a efetividade dos fins pretendidos. O MP executa a fiscalização da lei e em defesa do direito à educação (MARTINS, 2014, p. 22).

Martins (2014, p.22) destaca que “a educação sempre contou com uma ativa participação de entidades da sociedade civil e movimentos sociais.” Esses atores ajudaram a formar diversas associações preocupadas com o desenvolvimento da educação nacional. Estas associações formam uma poderosa rede, uma “sub-rede” da sociedade civil inclusa na rede da política educacional.

Cabe mencionar que, em 1987, durante a Assembleia Nacional Constituinte, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (compostos por entidades sindicais, científicas, estudantis e profissionais liberais) apresentou diversas propostas para a futura carta. Em oposição, grupos ligados ao setor particular se juntaram em defesa do

ensino privado. “Ambos os movimentos ocuparam espaço da sociedade civil e procuraram influenciar os constituintes”. (MARTINS, 2014, p. 23).

A partir daí surgiram os Congressos Nacionais de Educação (Coneds), organizados por entidades do sistema educacional. Embora o Coneds fosse um importante fórum de debates e encontro dos movimentos em prol da educação, este carecia por uma rede que tivesse força para a operacionalização, nascendo assim a Campanha Nacional pelo Direito à Educação. “Trata-se de uma rede de políticas públicas, ou de uma rede de redes para a qual confluem ideias e propostas de participantes de comunidades epistêmicas (...)” (MARTINS 2014, p. 23).

Assim, ao longo dos anos, vários movimentos passaram a ganhar força na formulação de políticas educacionais como: Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes) (Martins, 2014, p. 23). Em 2006, uma nova rede surgiu, o movimento Todos pela Educação, que possui como membros de entidade e fundações privadas e empresariais, que têm como preocupação a escolaridade da população e a melhoria da qualidade mão-de-obra para as necessidades do mercado. (MARTINS, 2014, p. 24).

2.4 Políticas Educacionais no Brasil

As políticas sociais são ações do Estado que visam à proteção social, para a redistribuição de benefícios sociais. Sua origem está ligada aos movimentos de massa social na Europa Ocidental no fim do século XIX. A política social surge no capitalismo, com as mobilizações operárias e a partir do século XIX, com o surgimento desses movimentos populares, é que ela passa a ser compreendida como estratégia governamental (PIANA, 2009, p. 23).

As políticas educacionais fazem parte das políticas sociais. A educação no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988 e da atual Lei de Diretrizes e Bases (LDB), ganhou um importante aspecto legal, dando um novo estímulo à legislação educacional.

Este avanço legal se dá principalmente pelo direito de acesso à educação, em que o poder público estatal garante tal direito social ao indivíduo.

A Constituição Federal Brasileira dispõe de dez artigos (205 ao 214) sobre a educação. Em alguns desses artigos, é possível identificar influências ideológicas do Manifesto da Educação, documento elaborado por intelectuais na época de 1932 com visões ideológicas a fim de interferir no sistema educacional, já citado anteriormente. É exemplo o art. 206, que dispõe sobre, os princípios do ensino prevendo a gratuidade, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a igualdade de condições para acesso à escola.

A Constituição Federal assegura o direito de todos à educação, e determina que é dever do Estado assegurá-la. O art. 205, diz o seguinte:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Brasil, 1988).

Na Constituição, são disciplinados os princípios que englobam: a garantia à escola pública para todos; qualidade; gestão democrática; e piso salarial nacional. E se dispõe ainda sobre o ensino e os deveres nas universidades, o dever do Estado com a educação, a iniciativa privada, os conteúdos ministrados em sala e a organização dos entes federados, tais como as porcentagens de recursos públicos que cada um deverá aplicar anualmente na educação.

O artigo 212 dispõe sobre a porcentagem das receitas de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento de ensino da União, Estados, DF e municípios, sendo este de 18% e 25% no mínimo, respectivamente.

A Carta Magna também prevê a lei que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE), no art. 214:

Art.214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

- I. Erradicação do analfabetismo
- II. Universalização do atendimento escolar
- III. Melhoria da qualidade de ensino
- IV. Formação para o trabalho
- V. Promoção humanística, científica e tecnológica do País.

É importante comentar também sobre a Lei de Diretrizes e Bases (LDB). A LDB de 1996 é a primeira lei geral da educação promulgada desde 1961 e tem ampla repercussão sobre o sistema escolar. (Piana, 2009, p. 67). A LDB discorre sobre diversos aspectos do sistema educacional brasileiro, tais como a educação infantil, fundamental, médio e superior e ainda outras modalidades acerca da educação especial, indígena, e a distância.

De acordo com Oliveira (2015), na LDB é que se encontram os princípios gerais da educação, tais como recursos financeiros, finalidades e diretrizes para carreira dos profissionais entre outros. Vale mencionar que essa lei se renova a cada período, sendo responsabilidade do Congresso Nacional atualizá-la conforme o contexto da sociedade.

De acordo com Sapio (2010), após oito anos de tramitação no Congresso a LDB foi aprovada em 20 de dezembro de 1996, visto que as discussões sobre suas reorientações se iniciaram logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A LDB tem como função detalhar os direitos educacionais e organizar os aspectos gerais de ensino. Ela promove ainda a descentralização e autonomia das escolas e universidades.

A LDB possui 92 artigos e é orientada pelas normas da Constituição de 1988. Do artigo um ao vinte são tratadas questões gerais da educação, tais como organização, princípios e dever do Estado. Os artigos 21 ao 34 falam de toda educação básica, e do 35 ao 42 sobre o ensino médio, abordando ainda temas de ensino técnico e Ensino de Jovens e Adultos (EJA). Os artigos 43 ao 57 tratam sobre o ensino superior. A lei dispõe ainda sobre a educação especial, indígena e sobre os profissionais da educação.

O capítulo seguinte explicará os métodos utilizados para a descoberta das principais redes e dos atores envolvidos nesta formulação, assim como os parlamentares. Através das audiências públicas, notas taquigráficas e emendas foi possível descobrir a influência de cada um deles.

2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

O capítulo 3 está dividido em duas seções. A primeira explica qual a linha de pesquisa bem como os métodos utilizados para obter os resultados. A segunda explica um pouco do processo legislativo, na qual foi o eixo central para a formulação do PNE.

3.1 Tipo e Descrição Geral da Pesquisa

A pesquisa tem abordagem qualitativa, este tipo de pesquisa tem como foco a compreensão de um grupo social ou organização, entre outros. Ela preocupa-se com pontos de vista da realidade em que não se pode quantificar. “As características da pesquisa qualitativa são: objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno”. (SILVEIRA; GERHARDT, 2009)

Gil (2007) classifica as pesquisas em três grupos, exploratória, descritiva e explicativa. Esta pesquisa tem como classificação é descritiva e explicativa também visto que, possui o intuito de identificar os fatores que determinam a ocorrência da influência de atores no Plano Nacional de Educação. Ela explica o porquê da questão através de resultado, sendo o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade. As pesquisas explicativas correspondem quase exclusivamente do método experimental. (GIL, 2007, p. 43)

A pesquisa descritiva pode muitas vezes ser semelhante a explicativa. Gil (2007, p. 42) afirma que “as pesquisas descritivas, são juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática”. Gil conclui ainda que essas pesquisas possuem o objetivo simples de descrição das características de população e fenômenos. Esta pesquisa têm caráter descritivo pois, procura a identificação e análise de características das redes que podem se relacionam com o processo da lei do PNE.

A pesquisa será feita através de análises documentais, pesquisas bibliográficas, coleta e análises de dados. As análises documentais foram realizadas por meio das notas taquigráficas do site da Câmara dos Deputados e Senado Federal, pelas leis e decretos e informações encontradas em sites eletrônicos. Nas pesquisas bibliográficas foram investigados livros, artigos, teses e dissertações acadêmicas acerca do PNE. Foi analisado ainda o processo legislativo da Lei do PNE.

A coleta de dados se deu basicamente por entrevistas, notas taquigráficas e sites eletrônicos. As entrevistas foram realizadas com dois consultores legislativos, um na Câmara dos Deputados e outro no Senado Federal, atuantes na área educacional e que tiveram conhecimento sobre a tramitação do PNE no Congresso. Foi utilizada as mesmas perguntas para ambos.

Essas entrevistas foram semiestruturadas, que de acordo com Boni e Quaresma (2005), “combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto”. A vantagem de entrevistas semiestruturadas seria quanto à duração, permitindo assim uma profundidade maior sobre determinados assuntos, além da interação entre o entrevistado e o entrevistador, proporcionando respostas espontâneas. (BONI; QUARESMA, 2005, p.75).

As notas taquigráficas das audiências públicas das duas casas legislativas foram o principal método para descobrir os atores influentes em todo processo. As notas taquigráficas são documentos de livre acesso na *internet*, contendo o registro de tudo que acontece no plenário, comissões e audiências públicas. Foram analisadas ainda as emendas dos atores enviadas às duas casas. Essas emendas são sugestões e modificações que os atores enviaram a fim de contribuir com o PNE, e coube ao relator a análise de cada uma.

Como o PNE é composto por diversos temas, nesta pesquisa foram escolhidos alguns que possuem maior relevância e polêmica em sua tramitação, são eles: qualidade na educação, financiamento, promoção da igualdade racial e gênero, ensino superior, educação especial e valorização dos profissionais de educação. A escolha dos temas foi feita com base nos assuntos que geraram algum tipo de polêmica, que tiveram maior influência da mídia e maior discussão nas casas legislativas. Alguns temas ocorreram somente em uma das casas.

Para identificar a influência dos atores foi utilizada a abordagem de redes, citado no capítulo anterior. Segundo Bonafont (2004, p. 40), a análise de redes pode ser utilizada para identificar o mapa de relações interpessoais, a interconexão e dependência entre os atores dentro e fora do governo. Esse é o conceito utilizado nesta pesquisa, mapear e descobrir as relações das redes educacionais, no processo de formulação da política.

Bonafont (2004, p. 42) afirma ainda que:

O processo de elaboração de políticas públicas é entendido como o resultado da competição entre grupos de interesse, que interagem livremente entre si e com o Estado com o fim de fazer prevalecer suas demandas sobre o resto da sociedade. É um processo aberto em que não existe uma identidade única de interesses ou estilos que determinem o resultado político. O papel do Estado consiste em regular os conflitos na sociedade, e domina-la para alcançar interesses particulares.

3.2 O Processo Legislativo

Os dados coletados para a descoberta da influência dos atores foram realizados através do processo de tramitação da Lei nº 13.005/2014, que formalizou o PNE. O poder legislativo no Brasil é de sistema bicameral, ou seja, é formada por duas câmaras, a baixa (Câmara dos Deputados) e a alta (Senado Federal). A pesquisa abrangerá o trâmite da proposta do PNE nessas duas casas legislativas.

Um projeto de lei pode ser proposto por um Deputado ou Senador, por Comissões da Câmara ou Senado e pelo Presidente da República. (PACHECO, 2013).

Segundo Pacheco (2013, p. 49) “a aprovação de um projeto depende da mobilização da sociedade, do interesse dos Parlamentares e dos partidos e da articulação do Governo”. Antes de chegar ao Plenário, o Projeto de Lei (PL) percorre um extenso caminho, ele é analisado por comissões técnicas relacionadas ao assunto.

Na Câmara dos Deputados, em regra, todos os projetos passam ao final do trâmite das comissões pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJC), pois necessitam ser avaliados se estão de acordo com a Constituição Federal.

No caso do processo da Lei do PNE, não houve manifestação da CCJC na Câmara porque foi constituída uma comissão especial, que substituiu todas as comissões que iriam se manifestar sobre a proposta. Regimentalmente, isso ocorre quando mais de três comissões de mérito estão envolvidas na análise.

Em cada comissão, os projetos possuem ainda um relator, que dá o parecer, sugere mudanças, aprova ou rejeita a matéria. (PACHECO, 2013).

Pacheco afirma que muitos projetos têm suas votações concluídas nas próprias comissões, enquanto outros seguem para serem analisados pelo plenário. O plenário é a instância de decisão final, nele é constituído o conjunto dos parlamentares que compõem a Casa, e suas decisões tomadas em seu âmbito têm caráter definitivo e irrecorrível.

Depois de aprovado pela Câmara, o PL em geral segue para o Senado. Para ser validado como Lei, o Presidente da República precisa sancionar a proposta.

As audiências públicas também fazem parte do processo legislativo, e para o plano foi essencial, de acordo com Pacheco, reuniões de audiência pública na comissão podem ocorrer entre o recebimento de uma proposição e apresentação do parecer do relator. Ela possui “o objetivo de instruir e esclarecer o relator e os demais membros sobre as conveniências ou inconveniências da aprovação da matéria tratada na proposição.” (PACHECO, 2013, p. 42). Nestas audiências são convidadas autoridades em geral, representantes de entidades da sociedade civil organizadas e especialistas na matéria, para expor e debater ideias sobre o tema. Os convidados para as audiências públicas devem ser aprovados previamente pelo plenário da comissão. (Pacheco, 2013, p.42)

Explicado os métodos e procedimentos da análise e coleta de dados, o próximo capítulo apresentará os resultados obtidos na pesquisa. Especificando quais atores participaram do processo de formulação da Lei do PNE.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente capítulo está dividido em duas seções. Na primeira é explicado todos os atores e as redes participantes da formulação do PNE. A segunda é dividida pelos temas escolhidos e apresenta todo conteúdo das audiências públicas bem como as conquistas dos atores e redes.

4.1 A Conformação da Rede de Atores

Os atores influentes na formulação do Plano Nacional de Educação (PNE) – 2014-2024 são de diversos setores. Como atores governamentais, o Poder Executivo que engloba a Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação e Ministério da Fazenda, estes órgãos como já citado, são responsáveis pela política e por seu financiamento.

De acordo com a entrevista realizada com Martins (2016), o MEC seria o principal ator governamental juntamente seus setores, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), que é o responsável operacional pelo monitoramento da execução do PNE e também a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), que faz articulações federativas.

O Congresso Nacional, com a Câmara dos Deputados e Senado Federal, e suas comissões de educação além de acompanhar o cumprimento da lei, além de garantir o orçamento e dotações compatíveis com as conquistas das metas.

Como atores não governamentais, destacam-se, as entidades representativas de gestores como a Consed, Undime, Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrarf). Sociedade civil ligada ao setor privado da educação, Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), Associação Brasileira de Mantedoras de Ensino Superior (Abmes), Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen), Federação Nacional das Escolas Particulares (Fenep), Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (Abraes). E por fim os movimentos sociais, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), União Nacional dos Estudantes (UNE), União dos Estudantes Secundaristas (Ubes), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), Federação de

Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (Fasubra), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (Proifes), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), Movimento Interforuns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes/Fenapaes), Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação.

Todos estes atores exerceram um importante papel para a formulação do PNE, dando destaque aos movimentos sociais e sociedade civil que são a voz de uma democracia deliberativa. É necessária cada vez mais a abertura destes participantes nas políticas do país.

Segundo Martins (2015, p. 19)

Os atores não governamentais formulam suas propostas, que foram encaminhadas aos parlamentares inicialmente na forma de sugestões de emendas e, ao longo da tramitação, por meio de análise dos substitutivos apresentados pelos relatores em ambas as Casas. Nos anais da comissão especial da Câmara constam: sugestões de emendas da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na fase inicial, sugestões de emendas da Uncme, Manifestações da CNM, favorável ao substitutivo do Senado.

O setor privado também instituiu suas redes, em 2008, Associação Brasileira de Mantedoras de Ensino Superior (Abmes), Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas (Abrafi), Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu) e Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior (Semesp) criaram o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. E a Abraes foi criada pelos grupos de educação de capital aberto para unificar seus interesses privados na área da educação. (MARTINS, 2015).

A sociedade civil também criou um Fórum Nacional de Educação (FNE), em dezembro de 2010, resultante de deliberação da Conferência Nacional de Educação, composta por 35 entidades e vista como um ponto de interlocução entre o Estado e sociedade. (MARTINS, 2014).

Queiroz (2016) afirmou em entrevista que a Conferência Nacional de Educação atuou como um importante fator para o início da formulação do PNE. O resultado desta Conferência foi um documento que apresentava diretrizes, metas e ações para o plano nacional de educação, nele já continham perspectivas de inclusão, igualdade e diversidade.

Martins (2016) em entrevista destaca ainda duas novas redes ligadas ao empresariado, a Campanha Nacional pelo direito a Educação e o Movimento Todos pela Educação. O movimento possui uma questão ideológica de empresários preocupados com a educação, segundo os empresários, com bom desenvolvimento educacional é possível uma melhora de capital humano na sociedade. Essas duas redes são formuladoras de interesses gerais de políticas educacionais, que vão desde a educação básica até a pós-graduação.

O debate acerca do novo PNE foi composto, portanto por novos e antigos atores, que tiveram uma participação voltada principalmente para a qualidade, financiamento e valorização da educação, resultando em debates e proposições alcançáveis.

Nos quadros abaixo estão listadas todas as audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, juntamente com todos seus participantes, atores governamentais e não governamentais.

Quadro 1 - Audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados referentes à discussão do PNE 2014-2024.

TEMA / DATA	PARTICIPANTE	ENTIDADE / QUALIFICAÇÃO
Qualidade da Educação 11/5/2011	Cleuza Rodrigues Repulho	Undime
	Thiago Peixoto	Consed
	Roberto Franklin Leão	CNTE
	Daniel Cara	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
	Mozart Neves Ramos	Movimento Todos pela Educação
A Educação Brasileira e seus Desafios 18/5/2011	José Francisco Soares	Pesquisador do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da Faculdade de Educação da UFMG
	Simon Schwartzman	Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade do Rio de Janeiro
Financiamento da Educação 25/5/2011	Thiago Peixoto	Consed
	Jorge Abrahão de Castro	Pesquisador do Ipea
	Nelson Cardoso Amaral	Pesquisador da UFG
	José Marcelino Rezende Pinto	Pesquisador da USP
	Cleuza Rodrigues Repulho	Undime
Propostas para a Educação Especial no âmbito do II PNE, Decênio 2011-2020 31/5/2011	Flávio Arns	Consed
	Cláudia Dutra	Secadi/MEC
	Cleuza Rodrigues Repulho	Undime
Propostas para a Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para Mulheres no Âmbito do II PNE, Decênio 2011-2020 1/6/2011	Luiza Helena de Bairros	Ministra da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial
	Iriny Lopes	Ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres
Programa de Alfabetização na Idade Certa e as Escolas Integradas de Ensino Médio e Profissional 8/6/2011	Cid Ferreira Gomes	Governador do estado do Ceará
	Maria Izolda Cela de Arruda Coelho	Secretária de Educação do estado do Ceará

Fonte: Plano Nacional de educação 2014-2024 – Câmara dos Deputados

Quadro 2 - Audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados referentes à discussão do PNE 2014-2024.

TEMA / DATA	PARTICIPANTE	ENTIDADE / QUALIFICAÇÃO
Educação Profissional 14/6/2011	Acácia Zeneida Kuenzer	Pesquisadora da UFPR
	Regina Maria de Fátima Torres	Diretora Associada de Educação Profissional do Senai
	Simone V. dos Santos	Setec/MEC
	Anna Beatriz de Almeida Waehneltd	Senac Nacional
Plano Nacional de Educação 15/6/2011	Fernando Haddad	Ministro da Educação
Ensino Superior 29/6/2011	Celso Frauches	Anaceu
	Luiz Cláudio Costa	Secretário da Sesu/MEC
Gestão e Fontes de Recursos para o Financiamento da Educação 6/7/2011	Walfrido dos Mares Guia	Conselho Administrativo da Kroton Educacional
	Márcio Pochmann	Presidente do Ipea
	José Roberto Afonso	Economista/especialista em finanças públicas
	Paulo César Ribeiro Lima	Consultor legislativo da Câmara dos Deputados
Plano Nacional de Educação 13/7/2011	Cláudia Costin	Secretária de Educação do Rio de Janeiro
	Claudio de Moura Castro	Grupo Positivo
	João Batista Araújo e Oliveira	Instituto Alfa e Beto (IAB)
Educação Infantil 17/8/2011	Rita de Cássia Coelho	Coordenadora Geral de Educação Infantil do MEC
	Gizele de Souza	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Infância e Educação Infantil (Nepie/UFPR)
	Maria Luiza Rodrigues Flores	Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (Mieib)
Valorização dos Profissionais da Educação 31/8/2011	Sandra Bernadete Moreira	Andes
	Heleno de Araújo Filho	CNTE
	Helder Machado Passos	Proifres
	Léia de Souza Oliveira	Fasubra
	Dalila Andrade Oliveira	Anped
	Iria Brzezinski	Anfope
	Leocádia Maria da Hora Neta	Undime

Fonte: Plano Nacional de educação 2014-2024 – Câmara dos Deputados

Quadro 3 - Audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados referentes à discussão do PNE 2014-2024.

TEMA / DATA	PARTICIPANTE	ENTIDADE / QUALIFICAÇÃO
Regulamentação do Ensino Privado 5/10/2011	Luís Fernando Massonetto	Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do MEC
	Antônio Carbonari Neto	Fórum das Entidades Representantes do Ensino Superior Particular
	Marcelo Ferreira Lourenço	Abruc
	André Luiz Vitral Costa	UNE
	Madalena Guasco Peixoto	Contee
	João Luiz Cesarino da Rosa	Confenen
Os Impactos na Qualidade da Educação Oriundos da Aprovação de 1/3 da Jornada de Trabalho dos Professores para Atividades Extrassala 19/10/2011	Heleno Araújo Filho	CNTE
	Luiz Fernandes Dourado	Anped
	Madalena Guasco Peixoto	Contee
	Malvina Tuttman	Presidente do Inep
O Relatório do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) 9/11/2011	José Francisco Soares	Especialista em avaliação da UFMG
	Priscila Cruz	Movimento Todos pela Educação
	Alexandre Pinto Carvalho Braga	Diretor da Produtora Cinevideo
	Maria Helena Guimarães de Castro	Professora da Unicamp e membro do CEE/SP
	Reynaldo Fernandes	Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP de Ribeirão Preto e membro do CNE
Metas e objetivos do Ministério da Educação e perspectivas com a implementação do Plano Nacional de educação 2011-2020 (audiência pública conjunta da Comissão de Educação e da Comissão Especial do PL nº 8.035/2010) 14/3/2012	Aloizio Mercadante Oliva	Ministro da Educação

Fonte: Plano Nacional de educação 2014-2024 – Câmara dos Deputados

4.2 A dinâmica da rede na formulação da Lei do PNE

Nesta parte serão tratados todos os temas escolhidos para a pesquisa, já citados na metodologia. Em cada tema foi realizada uma ou mais audiências, todas ocorreram no período de 2011 e 2012. As audiências contaram com a participação dos atores governamentais e não governamentais. Os atores não governamentais tinham até no máximo 20 minutos para expor e apresentar suas demandas, emendas e sugestões.

De acordo com as teorias estudadas no referencial teórico, pode-se perceber o subsistema político na educação, a agregação e interação de diversos atores influenciando a área educacional. Visto que a interação é o eixo central das redes de políticas públicas, os atores envolvidos nas audiências procuram interagir entre si em busca de interesses comuns o PNE. Nas seções a seguir veremos como se deu essas interações, muito dos atores trabalharam em conjunto formando uma só rede.

Percebe-se ainda que, apesar de todas as redes buscarem melhorias para a educação, existem redes com interesses na educação pública e redes do setor privado buscando benefícios para educação privada. Nas considerações finais será feita uma análise sobre isso.

4.2.1 Qualidade da educação

Na audiência realizada na Câmara dos Deputados participaram os seguintes atores: Undime, Consed, CNTE, Campanha Nacional, Movimento Todos pela Educação, deputados ligados à área educacional.

A Undime procurou debater a respeito de sua participação não só na formulação como também na execução. Para ela, o regime de colaboração entre os entes federados é um elemento essencial para o funcionamento da política, principalmente com relação aos municípios. Outra questão muito citada foi de que para que se tenha qualidade na educação é necessário o investimento, a entidade defendeu fortemente que todo investimento deve ser realizado para educação pública.

O Consed também defendeu a questão do investimento para que se tenha qualidade. O conselho teve um foco na educação básica, e no regime de colaboração voltado principalmente para os estados e municípios.

Para o CNTE, a questão da qualidade se baseia em quatro importantes pilares, o financiamento, a gestão democrática do ensino, a valorização do profissional de ensino e a avaliação da política. Para eles, deve haver a superação de desigualdades no país, com relação às diferenças regionais, a qualidade tem que ser igual em todos os estados brasileiros. A gestão democrática deve ser um instrumento de participação da sociedade, para que os indivíduos possam controlar e participar da qualidade das escolas públicas. A valorização defendida pelo conselho se refere à questão de carreira para os profissionais da educação. E também a entidade acredita que são necessários mais mecanismos de avaliação, não só do ensino, mas de seus profissionais e escolas.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação é uma rede de atores formada por mais de duzentas entidades, com 23 comitês regionais. “É uma rede marcada pela pluralidade e pela capacidade de construir consensos” (Brasil, 2011). Essa campanha trabalha em conjunto com diversos deputados ligados ao setor da educação no país. Seu ponto de crítica também se deu sobre a questão do regime colaborativo entre os entes, segundo a rede a desigualdade da capacidade distributiva no país atrapalha muito as políticas sociais, principalmente a educação. A Campanha, juntamente com a rede de entidades que a compõe apresentou 86 emendas ao PNE.

O Movimento Todos pela Educação defendeu também a clareza das responsabilidades de cada ente da federação, o movimento acredita que é necessário um acompanhamento do plano para que haja responsabilização, e ainda a formação e valorização dos professores.

Os deputados participantes foram Alice Portugal, Eduardo Barbosa, Paulo Rubem Santiago, Fátima Bezerra, Professora Dorinha, Izalci, Lelo Coimbra, Rogério Marinho, Chico Lopes e Newton Lima. Todos eles defenderam a questão do regime de colaboração, o financiamento, a valorização e formação dos magistérios e sistemas de avaliações,

A meta principal que aborda do tema de qualidade da educação é a meta 7. Ela trata da qualidade da educação básica, e explana diversos pedidos dos atores não governamentais. Esta meta possui 36 estratégias para melhorias na educação básica, como aumento da porcentagem de alunos que tenham alcançado o aprendizado suficiente ao seu ano de estudo, incentivo ao uso de tecnologias nas escolas, garantia de transporte gratuito, assegurar uma boa estrutura para a comunidade escolar, garantir

combate à violência na escola, consolidar a educação em comunidades indígenas, entre outros.

A meta 7 diz o seguinte :

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:

Quadro 4 - Médias nacionais para o Ideb

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

As estratégias 7.3, 7.4, 7.5, 7.7 e 7.8 tratam basicamente de instrumentos de avaliação de diversos setores, desde o aluno até a estrutura da escola, um ponto bastante discutidos e relevantes para os atores dos movimentos sociais. Várias estratégias tratam ainda do regime e pacto de colaboração entre os entes federados, voltado para a questão financeira como muitos atores discutiram reivindicaram. Na estratégia 7.5 fica claro neste sentido que a demanda foi atendida:

7.5 formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar. (Brasil, 2015, p.246)

As estratégias 7.6, 7.16, 7.34 dissertam sobre o apoio financeiro e valorização de professores, um ponto defendido pelos atores dos movimentos para que a questão da qualidade educacional fosse realmente válida.

Portanto fica claro que as estratégias para a meta de qualidade da educação básica atendendo os atores envolvidos em sua questão, principalmente com relação ao regime de colaboração entre os entes, valorização do magistério e sistemas de avaliação. Nota-se também que os atores possuem um censo comum em relação ao regime de colaboração, principalmente no que se refere ao sistema de distribuição de renda, para eles existe uma enorme desigualdade distributiva no Brasil, o que atrapalha o andamento das políticas educacionais. A Undime por ser uma entidade ligada aos municípios se concentra muito nesta questão distributiva dos entes federados. Desta forma, no tema de qualidade na educação não houve muitas divergências entre os atores, suas posições tinham foco semelhante.

4.2.2 Financiamento

O tema de financiamento foi muito discutido no Congresso. Ele é o pilar para que as políticas funcionem com eficácia e eficiência. Na Câmara ocorreu uma única audiência para a discussão do financiamento no dia 25/05/2011 e outra que discutiu a Gestão e Fontes de Recursos para o Financiamento da Educação, no dia 6/7/2011. Na audiência de financiamento participaram os seguintes atores: Ipea, Consed, Universidade de São Paulo (USP), Undime, UFG, Movimento Todos pela Educação, Campanha todos pela educação.

O Ipea destacou a importância do financiamento para o crescimento e distribuição. Atentou ainda sobre a enorme desigualdade não só de renda, mas também regional existente no Brasil. Segundo o instituto o gasto em educação é bom para a economia e o crescimento do país. Afirmou que “tudo o que se gasta em educação, quando se acaba o ciclo econômico, 55% voltam como estrutura tributária.” (Brasil, 2011, p. 11).

Para o Consed, o fator mais importante é do PIB. Para ele é essencial ter no mínimo 7% do PIB para educação. Outra questão discutida foi o investimento dos entes na educação, o conselho questiona porque o peso maior recai para os estados e municípios, para ele é necessário que o maior investimento venha da União, já que esta possui maior porcentagem sobre as receitas. O conselho debateu ainda sobre uma nova composição do custo aluno/ano.

A USP defendeu a questão do investimento nos salários dos magistérios, dos 10% do PIB, e também do equilíbrio no pacto federativo.

A Undime teve como foco os municípios, abordou o tema de regime de colaboração entre os entes e sua maior proposta o PIB de 10% para educação. A proposta da Undime foi feita em conjunto com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e foi a seguinte:

Ampliar progressivamente o investimento público direto em educação pública de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB em até quatro anos após a vigência desta Lei e, no mínimo, 10% do PIB até o último ano de vigência desta Lei, sendo que 80% dos investimentos públicos em educação devem ser revertidos para a educação básica. (Brasil, 2011, p. 28).

A Undime/Campanha propuseram ainda reescrever a emenda constitucional para o aumento gradativo no investimento para que a fonte do financiamento educacional possa ser equalizada. Sugeriram também que a fonte de recursos de investimentos, que destina 50% dos valores financeiros que compõem o Fundo Social da exploração do pré-sal. Desses 50% , 30% ficasse para União e 70% sejam transferidos para os Estados, Distrito Federal e Municípios. Por fim, defenderam a destinação de 50% dos créditos vindo dos *royalties* das atividades de produção energética para a educação básica.

A UFG procurou debater sobre a área acadêmica, segundo essa universidade o país só será capaz de alcançar o nível de educação dos países ricos, quando o investimento do PIB for de no mínimo 10%, para esse patamar necessário que o Brasil inicie uma estrutura de ensino a distância, e que para isso é essencial o investimento.

Os deputados que participaram dessa audiência foram, Paulo Rubem Santiago, Lelo Coimbra, Newton Lima, Dorinha Seabra, Ivan Valente, Ubiali e Teresa Surita, que defenderam fortemente a questão do PIB de 10% para educação e uma melhor distribuição da carga tributária, valorização e carreira dos profissionais de educação.

No Senado foram realizadas duas audiências sobre o financiamento e elas tiveram as participações dos seguintes atores: coordenador do Fundeb, Movimento Todos pela Educação, Undime, Conif e UNE.

Na primeira audiência participaram o coordenador do Fundeb, USP e Movimento Todos pela Educação. O coordenador do Fundeb se posicionou com relação

à responsabilidade dos entes federados quanto à garantia da educação, para ele não é possível que o investimento da educação seja “pesado” só para um ente, todos os entes da federação devem ter sua responsabilidade no financiamento educacional. Ele defendeu ainda o investimento de no mínimo 7% do PIB para educação.

O Movimento Todos pela Educação defendeu os 10% do PIB para educação, mas levantou a questão de como utilizar esse aumento de recurso para que se tenha uma educação eficaz e eficiente. Discutiu a valorização do magistério como um grande investimento para a educação, e por fim, a responsabilização de todos os entes para com a educação.

Na segunda audiência participaram Undime, Conif e UNE. A Undime levou seu posicionamento associado ao da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A união levou em questão o regime de colaboração, para ela é imprescindível este fato no financiamento, pois os municípios são os que menos arrecadam receitas, sua proposta foi de 25% para União e 30% para Estados e Municípios, por fim defendeu os 10% por cento do PIB para educação.

A UNE propôs 62 emendas de diversos temas. Com relação ao financiamento suas posições foram: 10% do PIB para educação, 50% do pré-sal para educação. A entidade falou ainda da importância da universidade para o país como um todo, que deseja alcançar a meta de 60% dos jovens dentro das universidades públicas, mas que para isso é necessário investimento.

Os (as) senadores (as) participantes das audiências foram Marinor Brito, e Cristovam Buarque, que defenderam a questão do piso salarial, além do patamar dos 10% do PIB para educação.

No plano a meta 20 é a que trata do financiamento, porém esta questão pode ser encontrada também em quatorze artigos da lei, a meta diz o seguinte:

“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.” (Brasil, 2014)

Após intensas negociações e pressão por parte dos atores, mídia e parlamentares o governo aprovou a porcentagem pedida por todos para educação. Esta foi uma grande

vitória para todos os envolvidos no processo da lei. Este foi um ponto de muito conflito entre o Congresso e o Palácio do Planalto. O relator Angelo Vanhoni chegou a apresentar um índice de 8% por cento do PIB, na qual o governo aprovou, porém com a pressão dos movimentos e parlamentares pelos 10% por cento, o governo acabou por aceitar a proposta.

Nas estratégias constantes no PNE, é possível encontrar outros questionamentos dos atores apresentados no processo de debate no Legislativo, como: regime de colaboração; destinação da parcela pela exploração do petróleo e gás natural e outros recursos; especifica os meios de transparência e controle social; e manutenção do custo aluno/qualidade.

4.2.3 Promoção da igualdade racial e gênero

Acerca deste tema, foi realizada somente uma audiência na Câmara dos Deputados, os atores participantes desta audiência foram somente governamentais, do executivo, a ministra-chefe da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e ministra-chefe da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM).

A ministra-chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) explicou que suas propostas se basearam em um documento elaborado por sua secretaria em conjunto com a Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-brasileiros (CADARA), que é composto por educadores e representantes da sociedade civil. Contou com a participação ainda do Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (Ceert) e com diversas contribuições de pesquisadores, ativistas do movimento negro e educadores. Segundo a ministra ainda existe uma diferença de escolaridade entre brancos e negros. O movimento negro realizou grande investimento nessa questão, portanto a discussão que foi levada se baseia na superação das desigualdades raciais no sistema educacional. Assim, foram apresentadas pela secretaria em conjunto com os movimentos, dez emendas ao projeto e quarenta propostas de emendas acerca das metas e estratégias. Para a ministra seria essencial que questão de igualdade racial e de gênero fosse uma diretriz do PNE. O segundo ponto se refere à educação das relações étnico-raciais, ou seja, que o ensino da história afro-brasileira e africana esteja presente desde a educação básica até a superior. O terceiro ponto se refere aos indicadores, com a participação do Inep.

A ministra-chefe da SPM apresentou dados que identificam uma queda na desigualdade entre homens e mulheres na educação, porém ainda existem desigualdades entre as mulheres relacionadas à classe social, raça, faixa etária e região. Suas propostas foram assegurar a todos os direitos à educação, eliminando qualquer tipo de discriminação; garantir o ensino público, universal, laico e de qualidade; tornar a escola um espaço de respeito e valorização das pessoas; desconstruir preconceitos; assegurar conteúdos sobre relações de gênero, étnico-raciais e orientações sexuais nas diretrizes curriculares de base; e universalização do atendimento da educação infantil.

Os deputados presentes foram Angelo Vanhoni, Fátima Bezerra, Artur Bruno, Paulo Rubem Santiago, Edson Santos, Dorinha Seabra, Márcio Marinho, que defenderam também a superação de desigualdades na educação, seja racial ou de gênero.

O Plano não prevê uma meta específica acerca da promoção de igualdade de gêneros. Sobre a igualdade racial também não existe, porém há uma diretriz específica sobre superação de desigualdades, no inciso do Art. 2º da lei, que foi uma proposta da Seppir e ainda, algumas estratégias que estão inseridas nas metas de forma abrangente. A meta que mais se assemelha com as propostas destes atores é a meta 8, que diz o seguinte:

Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar, no mínimo, 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 vinte e cinco por cento mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao IBGE. (Brasil, 2014)

Acerca da igualdade racial, a estratégia 7.25, inserida na meta 7 vem de uma emenda da Seppir acerca de conteúdos escolares sobre a cultura afro-brasileira, tratada da seguinte forma:

Garantir nos currículos escolares conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígenas e implementar ações educacionais, nos termos das Leis n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e 11.645, de 10 de março de 2008, assegurando-se a implementação das respectivas diretrizes curriculares nacionais, por meio de ações colaborativas com fóruns de educação para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares, equipes pedagógicas e sociedade civil. (Brasil, 2014)

Sobre a questão de igualdade de gênero de acordo com Britto (2015, p. 33), o PNE, após passar pelo Senado, retornou à Câmara com alguns acréscimos e modificações, como o texto da substituição da diretriz de promoção da igualdade de gênero e orientação sexual na educação. Ficou proposta uma composição que previa a promoção da equidade e justiça social e não sobre a discriminação de maneira geral. Este texto apresentado pelo relator era apoiado por diversos grupos religiosos, mas reprovado pelos defensores dos direitos humanos e diversidade sexual.

Esse tema foi polêmico, pois retirou uma proposta de diretriz do PNE. Segundo Fernandes (2014), o texto original da diretriz previa a “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual”. Parlamentares mais conservadores acreditavam que o destaque para a igualdade de gênero e orientação sexual abriria espaço para admissão de materiais didáticos e atividades que impulsionariam a homossexualidade. Já os de cunho progressistas argumentavam que o trecho era essencial para o combate efetivo à homofobia e ao preconceito com as mulheres.

Portanto, o que fica explícito é que atores que lutaram pelas emendas sobre igualdade de gêneros não tiveram o êxito esperado, por se tratar de um tema polêmico e com e de difícil entendimento das áreas mais conservadoras. A Seppir, como principal ator na igualdade racial, obteve grande parte de suas emendas e propostas aceitas, o que demonstra que o Brasil, apesar de ainda ter muita discriminação, vem lutando para que isso acabe.

4.2.4 Ensino Superior

A audiência na Câmara contou com a participação de dois atores, ANACEU e Secretaria de Educação Superior do MEC. Foi a única realizada para discussão deste tema na Câmara.

A Anaceu afirmou que 46% das universidades no Brasil se encontram na área privada e que 95% dos centros universitários também estão na iniciativa privada. Segundo a entidade, no Brasil ainda há uma deficiência no preenchimento de vagas no ensino superior e isso se deve ao fato da má qualidade da educação média. Um questionamento levantado foi a questão de que o Prouni, apesar de ser um programa inovador, ainda não alcança todo seu objetivo pois é restrito à renda familiar de um

salário mínimo e meio. Para a associação o Prouni e Fies deveriam ampliar o nível de renda, para que se contemple um número maior de beneficiários e não sobrem vagas. Ela defendeu também a abertura desses programas para o EAD.

A Anaceu levantou ainda o fator regional no Brasil, afirmando que o MEC juntamente com a entidade, deveria focar em regiões com menores índices educacionais, como o Norte e Nordeste. Por fim, defendeu os 10% do PIB para educação, principalmente para a qualidade da educação básica e sobre uma maior representatividade partidária, visto que a iniciativa privada possui um alto índice de matrículas do ensino superior. Sobre o Sistema Nacional de Avaliação, de acordo com a entidade o sistema de avaliação não era efetivamente implantado. Para a associação, esse sistema somente credencia, autoriza e reconhece as instituições e não avalia a real qualidade do das escolas de ensino superior.

A Secretaria de Educação Superior do MEC (Sesu) defendeu a questão da qualidade do ensino superior no Brasil, tanto na área privada quanto pública. Ela expôs os avanços deste tema, como, a expansão do sistema federal de ensino superior, criação de campos e universidades públicas e duplicação de vagas nas instituições federais.

Os deputados que participaram da audiência foram: Artur Bruno, Alex Canziani, Ubiali, Esperidião Amin, Dorinha Seabra, Newton Lima, Raul Henry, que reconheceram a importância das instituições privadas no país, a questões de diferenças regionais, visto que no Brasil existe uma desigualdade de renda, eles procuraram defender essa questão no sentido de que é preciso tornar o ensino médio padrão em todas regiões do Brasil e a valorização dos profissionais.

No Senado, foi realizada também somente uma audiência pública acerca do tema do ensino médio e participaram os seguintes atores: Abed, Fenep e Anaceu.

A Abed trouxe o debate a cerca do ensino à distância, para ela a educação precisa se tornar mais acessível. O campo educacional carece de uma maior adoção às tecnologias de informação e comunicação. A associação acredita que é preciso mais ênfase e menos discriminação neste tema pois, segundo ela a exclusão dos alunos da educação à distância no Fies caracteriza uma enorme discriminação. Segundo a associação as instituições de governo e a rede deste campo educacional devem trabalhar em conjunto na busca de melhorias para infraestrutura, principalmente de banda larga,

deve ainda formular políticas públicas que desenvolvam experiências sadias na área. Por fim, a Abed sugeriu que fosse incluída uma diretriz no PNE que tratasse sobre a promoção da educação à distância e, também, acerca do monitoramento e avaliações da lei sugeriu que a sociedade civil se faça presente.

A Fenep debateu a questão do magistério, de acordo com a federação a base do processo educacional depende do professor, a boa remuneração é imprescindível, assim como o respeito a tal profissão, a entidade afirma que o professor necessita de qualificação necessária para estar em sala de aula.

A Anaceu também defendeu que a modalidade à distância se estenda para o Fies. A associação levou oito proposições para o PNE, entre delas a universalização da escola integral e o uso do dinheiro do prè-sal na educação.

Os senadores participantes da audiência no Senado foram: Álvaro Dias, Hélio Laranjeira, Osvaldo Sobrinho e Wellington Dias, que trataram sobre a importância do PNE para o país, defenderam a presença das inovações tecnológicas principalmente no ensino superior, bem como, a importância do ensino à distância para o maior acesso de todos a educação superior e a valorização do professor.

As metas que tratam da educação superior no PNE são as metas 12 e 13, a meta 12 diz o seguinte:

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público. (Brasil, 2014)

E a meta 13, o seguinte:

Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento doutores. (Brasil, 2014)

Nessas duas metas se encontram estratégias relevantes que tratam sobre a ampliação de vagas em âmbito público, ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil aos estudantes de instituições públicas, expandir o Fies de forma a dispensar

gradualmente a exigência de fiador, assegurar acessibilidade nas instituições, estimular mecanismos para ocupação das vagas ociosas, ampliar o Fies a estudantes matriculados regularmente em cursos superiores presenciais ou a distância, que tenham avaliação positiva no regulamento do MEC, aperfeiçoar o Sinaes, ampliar a cobertura do Enade, entre outros.

Diante disto, pode-se perceber a vitória da rede da educação à distância com ampliação do Fies para cursos não presenciais, sobre a qual foi feito um debate incessante no processo do PNE. Apesar de a rede não ter conquistado mais espaço nas metas e estratégias e não ter uma diretriz específica como foi pedido na emenda, a questão do Fies foi um avanço. As estratégias referentes à educação superior ficaram voltadas a questões públicas, porém emendas sobre ampliação do Fies e aperfeiçoamento de sistemas de avaliação foram conquistados pelas redes que tratam da área privada.

As metas e estratégias do ensino superior no PNE buscam principalmente a democratização e ampliação do acesso a esta educação, o desafio se torna maior com relação às taxas de alunos matriculados no ensino superior por estado e região, principalmente nos municípios. A rede Anaceu na época do debate levantou essa questão incansavelmente, a associação apesar de defender os interesses dos centros universitários visa também o aperfeiçoamento do ensino superior brasileiro.

4.2.5 Educação especial

Os movimentos participantes na Câmara dos Deputados foram: Consed, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, Undime, Vereador do Rio de Janeiro, Feneis. Sendo realizada apenas uma audiência acerca deste tema na Câmara.

O Consed debateu acerca do desenvolvimento de políticas públicas para pessoas com deficiência, desde sua concepção até quando isso for necessário em sua vida. O conselho acredita que o PNE deve refletir o Texto Constitucional no que diz respeito ao atendimento das pessoas com deficiência, ou seja, garantir que o atendimento seja realizado preferencialmente em escolas comuns. O plano deve abranger todas as áreas da deficiência e contemplar ainda as famílias dessas pessoas, o Consed criticou a exclusão de pessoas com talentos especiais e altas habilidades no PNE. De acordo com

a entidade é necessário que este tema atenda todas as faixas etárias com ênfase na educação infantil e também do jovem adulto a partir de dezessete anos. O conselho acredita que, na formulação de políticas para pessoas com deficiência, a família e os próprios deficientes são a principal chave e também a valorização dos movimentos sociais que lutam para a integração destas pessoas na sociedade. A principal emenda do Consed sobre este tema foi com relação à inclusão de pessoas com altas habilidades no plano, foi proposto o seguinte:

Garantir a oferta do atendimento educacional especializado e complementar a todos os estudantes matriculados na rede pública de ensino regular até 2020, conforme necessidade e demanda manifesta da família.

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação, acredita que é fundamental que o PNE, tenha correspondência corresponda com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Para a secretaria, a questão do financiamento tem de ser muito discutida, pois é a partir daí que as políticas principalmente de inclusão, irão se desenvolver, uma vez que as escolas públicas precisam readequar os ambientes escolares e as salas de recurso, entre outros investimentos. Por fim a secretaria deu destaque à importância da formação dos professores nesta área, para que se garanta uma educação de qualidade para todos.

A Undime considerou que não basta somente incluir, mas sim socializar, que é necessária uma articulação entre a formação de professores capacitados a lidar com a deficiência das pessoas, a estrutura das escolas, bem como as salas de recursos, para a promoção da educação especial. A organização propõe que seja garantido às famílias dessas pessoas o acesso à língua de sinais. Para ela, a expansão da educação inclusiva se dá a partir da articulação entre o ensino regular e o atendimento educacional especializado.

Os deputados participantes foram: Paulo Rubem Santiago, Otavio Leite, Paulo Pimenta, Ubiali, Artur Bruno, Lelo Coimbra, Dorinha Seabra, Joaquim Beltrão, José Linhares, Rosinha da Adefal, Luci Choinacki e Deputado Paulo Freire. Os deputados defenderam a inclusão que é parte necessária para a efetivação da meta quatro, a formação de professores.

No Senado participaram os seguintes atores: Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (Feneis), Federação Nacional das Apaes, Procuradoria Regional

da República ds 3ª Região, Secretaria de Educação Inclusiva de Florianópolis, Ensino-especial 01 de Brasília. No Senado, ocorreu uma audiência sobre este tema.

A Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos representa toda a comunidade de surdos no país. Ela procurou defender as questões relativas ao ensino de surdos no Brasil, argumentou sobre o ensino da língua de sinais nas escolas, que desde criança a pessoa com deficiência deve conviver com este ensino, foi priorizado que a comunidade surda não pode ser segregada e inferiorizada. O principal ponto criticado pela federação foi de que o Brasil necessita escolas bilíngues para que a inclusão de fato ocorra.

A Federação Nacional das Apaes criticou o número de pessoas com deficiência que ainda se encontram sem atendimento especial, principalmente nos municípios, e falou ainda da importância do MEC nesse sentido, o ministério deve atuar em conjunto com esses atores defensores da inclusão de pessoas deficientes. A entidade acredita também que uma inclusão radical não irá resolver o problema, que este é um processo gradual, e uma porta de entrada para o cumprimento de outras políticas públicas relacionadas a esses beneficiários.

A Secretaria de Florianópolis levou elementos que tratam dos princípios da educação inclusiva, para ela a educação inclusiva é feita nas salas de aulas comum do ensino regular, porém, para isso é fundamental a transformação dessas escolas para o atendimento das pessoas com deficiência. A secretaria levou ainda exemplos que ocorrem em sua região e que têm dado certo.

A Procuradoria Regional da República participou a pedido da Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down, segundo ela a escola é um ambiente coletivo e que não pode haver segregação. A procuradora fez fortes críticas ao retrocesso do Senado em questão com a inclusão, e contou que desde a década de 90 os movimentos sociais, famílias e as pessoas com deficiência lutam por mais inclusão no Brasil, pois só depois da Constituição de 1988 que esse direito foi reconhecido constitucionalmente.

O Centro de Ensino especial 01 representou todas as escolas públicas especiais do Distrito Federal, o centro defendeu que as escolas especiais também são inclusivas e que elas não podem ser extintas, pois são mais um ambiente em que as pessoas com

deficiência têm acesso à educação. O centro explicou ainda que as escolas especiais não existem para separar grupos, mas sim para garantir de fato o direito legítimo à educação dessas pessoas.

Os senadores participantes foram: Álvaro Dias, Cristovam Buarque, Inácio Arruda, Rodrigo Rollemberg e Lindberg Farias, que debateram a questão da inclusão, para a maioria deles nem todas as pessoas com deficiência teriam como ser atendidas em escolas regulares, alguns dos senadores apontaram falhas nas estruturas de escolas regulares a qual seria impossível receber pessoas com deficiência.

Este foi um tema muito polêmico na tramitação do PNE, em que foram realizados muitos debates e divergências a respeito. O texto aprovado para a meta 4, que trata da educação especial, foi a seguinte:

Universalizar, para a população de quatro a 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. (Brasil, 2014)

De acordo com Britto (2014, p. 8), as instituições específicas da educação de pessoas com deficiência questionaram a respeito da escola inclusiva por emendas apresentadas à meta 4. Este foi um tema peculiar, que ganhou imensa visibilidade da mídia e dos senadores, com uma forte mobilização de atores sociais favoráveis e contrários à educação inclusiva.

O texto proposto originalmente era o seguinte, “universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino”. Para muitos movimentos e para as pessoas com deficiência, o texto aprovado no Senado atestou a exclusão da comunidade com deficiência no acesso a escolas regulares de ensino. O texto contrariaria ainda, a Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, que tem *status* de emenda constitucional.

Apesar do retrocesso no texto, que provoca uma enorme perda para os direitos das pessoas com deficiência, algumas estratégias trouxeram benefícios, entre elas: implantar salas de recursos multifuncionais e fomentar a formação de professores (as) para os atendimentos especializados; estimular a criação de centros multidisciplinares de apoio; ampliar programas que promovam a acessibilidade nas instituições públicas; garantir a oferta de educação bilíngue aos alunos surdos de zero a dezessete anos, nas escolas e classes bilíngues e escolas inclusivas; fomentar pesquisas voltadas para o desenvolvimento de metodologias, equipamentos tecnológicos e materiais didáticos aos estudantes com deficiência; e promover parcerias com organizações comunitárias, confessionais, sem fins lucrativos, para promover a participação familiar.

Os atores envolvidos no processo que debateram este tema não conseguiram de fato obter sua principal demanda que era a inclusão, apesar de o texto falar de escolas inclusivas, o termo “preferencialmente” não torna esta uma questão obrigatória, podendo a escola recusar os alunos com deficiência.

4.2.6 *Valorização dos Professores*

Na Câmara dos Deputados ocorreu uma audiência acerca deste tema e os atores foram: Andes, Cnte, Proifes, Fasubra, Anped, Anfope e Undime.

A Anfope surgiu na década de 70 com o movimento dos educadores e tem como finalidade avançar o conhecimento nas áreas de formação e valorização dos funcionários da educação, a associação defendeu que o profissional da educação deve possuir o diploma de ensino superior. Suas emendas foram realizadas em conjunto com o Cedes e Anped, que contou com a parceria da CNTE em alguns momentos. A associação entende que o Sistema Nacional de Formação dos Professores demanda “instituição de uma política nacional global de formação e valorização profissional dos docentes da educação”. (Brasil, 2011). A entidade defendeu também a base comum nacional. As emendas da Anfop tiveram como foco o Sistema Nacional de Formação e de Valorização dos Profissionais da Educação e defendeu que este sistema deve ser feito em regime de colaboração, além de se implementarem cursos presenciais gratuitos que contribuam para a formação do magistério e, por fim, manifestou apoio a 10% do PIB para educação.

A Undime argumentou a importância dos planos de cargos e carreira, participação nas instâncias democráticas e piso salarial dos profissionais da educação, para ela, o ingresso no sistema educacional deve ser feito somente por concursos públicos. Outro ponto muito argumentado pela organização foi sobre o regime de colaboração, para ela é essencial que exista este regime, visto que os municípios são quem menos arrecadam receita e que possuem o maior número de estudantes.

O CNTE levou ementas que foram consolidadas no Fórum Nacional de Educação que conta com a participação do setor público e privado, empresários e movimentos atuantes na educação, sua principal proposta foi a fusão da meta 17 com a meta 18, suas propostas envolveram ainda igualar o rendimento médio de todos os profissionais, garantir o piso salarial, assegurar no prazo de dois anos planos e carreiras para os profissionais da educação da educação básica a superior, bem como punição para governadores e prefeitos que não cumprirem o prazo de elaboração de planos e carreiras.

A Andes defendeu que a carreira do docente deve ser unificada em todos os níveis, vinculada com a dedicação exclusiva, o ingresso na carreira deverá ser realizado unicamente pelo concurso público de provas e títulos. A associação alegou também que toda formação deve ser realizada presencialmente.

A Fasubra existe desde 1978 e luta pelas causas dos trabalhadores técnicos administrativos nas instituições federais de educação superior, portanto ela defendeu a valorização também dos profissionais técnicos administrativos, reivindicando melhoria salarial, investimento no piso, qualificação. Sua principal emenda foi no sentido de que se englobassem os docentes, técnicos administrativos e funcionários da escola nas referências aos profissionais de educação. A federação defendeu, ainda, a democratização da educação, 10% por cento do PIB para educação e definição das atribuições dos profissionais atuantes da educação.

O Proifes defendeu a criação da Lei de Responsabilidade Educacional, para que se tenha a prática da fiscalização de acordo com a legislação. A entidade falou da importância da educação básica e da valorização de seus docentes, e de planos de cargos e salários em todos os níveis educacionais.

A Anped contou com a colaboração da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Cedes e CNTE na elaboração de suas propostas, a associação visa defender a área da pós-graduação e pesquisa, entretanto sua grande crítica se deu em relação à educação básica, na valorização dos docentes deste setor. A associação defendeu também a fusão da meta 17 com a 18, pois, para ela a valorização do docente deve ocorrer em todos os níveis educacionais, da creche à pós-graduação.

A audiência contou com a participação dos seguintes deputados: Fátima Bezerra, Ivan Valente, Angelo Vanhoni, Dorinha Seabra, Professor Setimo, Alice Portugal, Artur Bruno, Paulo Rubem Santiago, Roseane Ferreira, que defenderam o piso salarial e plano de carreira em todos os níveis.

No plano as metas que tratam sobre a valorização do magistério são: dezessete e dezoito, que falam respectivamente o seguinte:

Meta 17: Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE (Brasil, 2014).

Meta 18: Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de plano 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 (Brasil, 2014).

A meta 17 contém quatro estratégias que falam sobre: construir de um fórum permanente, com representação dos Entes federados, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial; acompanhamento da evolução salarial através do Pnad; implementar planos de carreira para os profissionais do magistério da educação pública no ensino básico; ampliar a assistência financeira da União para implementação de políticas de valorização dos profissionais da educação.

A meta 18 possui oito estratégias, entre as quais: prover nos planos de carreira dos educadores, licenças remuneradas e incentivos para a qualificação profissional; priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação para os

planos de carreira; entre outras estratégias que falam sobre os planos de carreira do profissional da educação.

Alguns atores tiveram suas emendas sobre esse tema aprovadas no plano, a meta 18, por exemplo, foi uma emenda da Undime. A maioria dos atores abordou questões acerca do plano de carreira do magistério, que foram atendidas na meta 18.

O próximo capítulo apresentará a conclusão da pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou um estudo sobre a formulação do segundo Plano Nacional de Educação 2014-2024.

O PNE foi instituído pela Lei nº 13.005/2014, estabelecendo não só a legislação, mas também metas e estratégias para educação brasileira no período de dez anos. O primeiro PNE continha muitas metas e estratégias e ficou conhecido por ser um PNE praticamente inalcançável. Portanto o segundo PNE procurou ser mais objetivo e discutido com a sociedade.

O processo de formulação contou com diversos atores sociais e participação ativa da sociedade. Sendo este, um processo de muitos debates e modificações. A pesquisa conclui que em resposta da sua pergunta: “Qual foi a influência da rede de atores no conteúdo do PNE 2014-2024?”, os atores foram imprescindíveis na formulação do texto da lei.

A educação possui várias redes de atores. A maioria dessas redes são consolidadas e sistematizadas. São elas: associações, uniões, federações, movimentos. Contendo ainda estruturas organizacionais muito bem definidas. Portanto, elas foram essenciais para a conquista de muitas reivindicações da sociedade.

Foi descoberto ainda que, muitas dessas redes trabalham em conjunto para obter a conquista de interesses em comum. Como o caso da Undime, Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Movimento Todos Pela Educação, que trabalharam em coletividade a respeito de algumas emendas.

Vale ressaltar que, em relação a alguns temas como o de financiamento em relação ao PIB de 10% para a educação, a atuação dos atores parlamentares como não governamentais foi fundamental para a conquista. Os atores não governamentais mandaram na época uma carta aberta aos parlamentares, assinada por diversos movimentos e associações educacionais, explicando a importância deste valor aplicado à educação.

As redes da educação podem ser separadas em dois âmbitos, o público e privado. Como visto a maioria das redes que lutam pelo setor público são ligados a movimentos sociais, já do setor privado estão estruturadas como associações e federações, em sua maioria. Uma das críticas que podemos observar com o plano é em relação à mercantilização da educação superior.

Apesar das críticas e falhas, o PNE foi uma grande vitória para toda sociedade. Cada vez mais percebe-se a prioridade deste tema no país e a construção de redes e movimentos que exigem escolas públicas de qualidade.

Sendo assim, este trabalho afirma e reconhece a importância da atuação das redes de atores educacionais para as políticas públicas de educação, principalmente na formulação do PNE. Esta pesquisa abriu espaços para futuros trabalhos que completariam o estudo iniciado. Como o aprofundamento do estudo das redes de atores.

REFERÊNCIAS

ALTER, HAGGE, Catherine & JERALD, . **Organizations working together**. London, Sage: [s.n.], 1993.

BONAFONT, Laura C. **Redes de políticas públicas**. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BONI, Valdete; Quaresma Sílvia. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. 2. Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

BRITTO, Ana Valeska Amaral E Tatiana Feitosa. **Plano nacional de educação 2014-2024: construção e perspectivas**. 1 ed. Brasília: [s.n.], 2015.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção I, p. 27834-27841.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Estabelece o plano nacional de educação. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Debate sobre o tema Propostas para a Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as mulheres no âmbito do II PNE, decênio 2011/2020**. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Brasília, 2011.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Debate sobre o tema Qualidade da Educação**. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Brasília, 2011

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Debate preliminar sobre a Meta 20, especificamente sobre Recursos e Investimentos Educacionais e Custo Aluno-Qualidade**. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Brasília, 2011

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Debate sobre o ensino superior**. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Brasília, 2011

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Debate sobre o parecer ao Projeto de Lei nº 8.035 do Poder Executivo, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Brasília, 2011

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Debate acerca da valorização dos profissionais da educação: a Meta nº 17 do Plano Nacional de Educação – PNE**. Departamento de taquigrafia, revisão e redação. Brasília, 2011.

BRASIL, Senado Federal. **1ª Audiência pública destinada à instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências**. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 2012.

BRASIL, Senado Federal. **2ª Audiência pública destinada à instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências**. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 2012.

BRASIL, Senado Federal. **5ª Audiência pública destinada à instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências**. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 2012.

BRASIL, Senado Federal. **6ª Audiência pública destinada à instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências**. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 2012.

BRASIL, Senado Federal. **7ª Audiência pública destinada à instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências**. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 2013.

BRASIL, **Considerações e propostas de emendas ao projeto de lei nº 8.035/2010**. Secretaria de Políticas e Promoção de Igualdade Racial. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.seppir.gov.br/portalantigo/noticias/ultimas_noticias/Propostas_PNE_Seppir_Cadara.pdf> Acesso em: 20 de Abr de 2016.

BRASIL. **Ouvidorias.gov** - cgu. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

CALMON, Paulo. Costa, Arthur. **Redes e governança das políticas públicas**. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Julho de 2013.

FERNANDES, Sarah. **Lobby conservador retira igualdade de gênero do Plano Nacional de Educação**. Rede Brasil atual, [S.L.], 22./jun. 2016. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2014/04/lobby-conservador-retira-igualdade-de-genero-do-plano-nacional-de-educacao-5214.html>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. Política educacional: uma retrospectiva histórica. 6 ed. São Paulo: Moraes, 1986.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2002.

HELB. **Ldb de 1961**. Disponível em: <http://www.helb.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=32:ldb-de-1961&itemid=2>. Acesso em: 01 dez. 2015.

HOWLETT, Michael; PERL, M. Ramesh E Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 2 ed. [S.L.]: elsevier, 2013.

ILSE, Scherer-Warren . **Organizações não-governamentais na américa latina: seu papel na construção da sociedade civil**. Conferencia inaugural da international society for , Hungria , 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=149>. Acesso em: 24 set. 2015.

LINDBLON, Charles. **O processo de decisão política**. Edição. [S.L.]: UnB, 1981.

LOIOLA, Suzana Moura E Elizabeth. **Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais**. Cidades estratégicas e organizações locais. 2006, São Paulo.

MARTINS, Paulo Sena. **A política das políticas educacionais e seus atores**. Jornal de políticas educacionais, [S.L], n. 15, p. 13-32, jan./jun. 2014.

MARTINS, Paulo. **Entrevista concedida a Juliana Barros**. Brasília, 6 abr. 2016. [O Roteiro da entrevista encontra-se transcrito no Apêndice "A" desta monografia]

OLIVEIRA, Andréa. **Ldb - lei de diretrizes e bases da educação nº 9.394 completa, interativa e atualizada**. Disponível em: <<http://www.cpt.com.br/ldb/lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao-completa-interativa-e-atualizada>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. 3 ed. Brasília: Edições Câmara, 2013.

PIANA, Cristina Maria. **As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento**. São Paulo: UNESP, 2009.

PIANA, Cristina, Maria. **As políticas educacionais: dos princípios de organização à proposta da democratização**. ; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

QUEIROZ, José Edmar. Entrevista concedida a Juliana Barros. Brasília, 29 mai. 2016. [O Roteiro da entrevista encontra-se transcrito no Apêndice "A" desta monografia]

SCHNEIDER, Volker. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, [S.L], v. 5, jan./jun. 2005.

SAPIO, Gabriele. **A LDB e a constituição brasileira de 1988: os dois pilares da atual legislação educacional nacional**. Iunib - revista jurídica, Cidade, v.00, n.11, p.111-222, nov. 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed São Paulo: Cengage Learning, 2013

SILVA, IONARA, FERREIRA DA. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro**. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2000. 100 p.

SILVEIRA, Tatiana Engel Gerhardt E Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Planejamento e gestão para o desenvolvimento rural da sead/ufrgs., Porto Alegre, 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto alegre, v. 8, n. 16, p.111-222, jul./dez. 2006.

APÊNDICE

Apêndice A – Roteiro de entrevistas

1. Quais os principais atores governamentais, do empresariado e da sociedade civil que atuaram no processo na Câmara e Senado?
2. Com quais posicionamentos?
3. Como foi a articulação e o conflito entre esses atores durante o processo?
4. Como foi construído o acordo sobre a Lei do PNE?
5. Houve concessões de quais lados?
6. Quem conseguiu impor mais suas demandas no resultado final da lei?
7. Depois de vários debates e discussões acaloradas, o texto da lei foi aprovado por voto simbólico no Plenário da Câmara e Senado - como você explica isso?
8. Qual importância você dá aos movimentos sociais e com relação ao financiamento do PIB 10%?