

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Cooperação federativa e financiamento da educação no
atual PNE (2014-2024): uma análise dos processos de
implementação do SNE, do CAQi e do CAQ

Vinicius Baptista Soares Lopes

BELO HORIZONTE

novembro, 2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Cooperação federativa e financiamento da educação no
atual PNE (2014-2024): uma análise dos processos de
implementação do SNE, do CAQi e do CAQ

Tese de Doutorado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política da Universidade Federal de Minas
Gerais como requisito parcial para obtenção
do título de Doutor em Ciência Política

Professora Orientadora: Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci

Aluno: Vinicius Baptista Soares Lopes

BELO HORIZONTE

novembro, 2021

Vinicius Baptista Soares Lopes

Cooperação federativa e financiamento da educação no atual
PNE: uma análise dos processos de implementação do SNE, do
CAQi e do CAQ

Banca Examinadora

Profa. Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci - Orientadora
Universidade Federal de Minas Gerais

Profa. Dra. Marcia Miranda Soares
Universidade Federal de Minas Gerais

Profa. Dra. Luciana Leite Lima
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
Fundação Getúlio Vargas – São Paulo

Para Laura,
eterno ponto de chegada,

- DEDICO -

Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer à minha orientadora, professora Telma Menicucci. Afinal de contas, não fui um orientando que deu pouco trabalho. Sobretudo nos momentos em que eu me debatia com a literatura sobre implementação de políticas públicas e com o Plano Nacional de Educação enquanto objeto de estudo, Telma a tudo acompanhava, sempre atenta e disponível. Posso dizer que, sem sombra de dúvidas, a constante presença e os valiosos e diligentes comentários de minha orientadora foram fundamentais para que eu desse conta de concluir esta tese.

Telma também sempre se mostrou solidária e procurou compreender os diversos problemas pessoais por que passei ao longo do processo de doutoramento. Como uma verdadeira e grande amiga, esteve constantemente ao meu lado, apoiando-me e reconfortando-me.

Professora, muito obrigado por tudo!

Às professoras Maria Céres Pimenta Spínola Castro e Maria Lisboa de Oliveira, já aposentadas pela UFMG e grandes amigas, e aos professores José Angelo Machado, do PPGCP-UFMG, e Bruno Lazzarotti Diniz Costa, da Fundação João Pinheiro (FJP-MG), agradeço pelas valiosas contribuições à versão preliminar do Projeto, a partir do qual esta tese se tornou realidade.

À profa. Dra. Marcia Miranda Soares, do PPGCP-UFMG, e ao professor Dr. Roberto Rocha Coelho Pires, do IPEA, agradeço enormemente pela atenta leitura de parte desta tese, até o momento em que ela foi submetida ao Exame de Qualificação. A contribuição de vocês dois foi, sem dúvidas, inestimável!

Aos membros da Banca Examinadora desta Tese, professoras doutoras Luciana Leite Lima (UFRGS) e Marcia Miranda Soares (UFMG) e professores doutores Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG) e Fernando Luiz Abrucio (FGV-SP), meu mais sincero agradecimento pela leitura atenta do trabalho e pelas valiosíssimas contribuições trazidas.

À UFMG, ao Departamento de Ciência Política (DCP-UFMG) e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP/UFMG), agradeço pelas contribuições à minha formação, desde o já distante tempo em que me graduava em Ciências Sociais. Daquela época até os dias de hoje, sempre me senti honrado pelo contato com profissionais e docentes tão dedicados e qualificados. Entre os profissionais do PPGCP/UFMG, agradeço a todos e todas em nome do amigo Alessandro Magno, que sempre me ajudou, sobretudo quando os caminhos da burocracia acadêmica pareciam mais complicados. Na mesma linha, Thaís Amorim, também da Secretaria da Pós, merece meu registro de agradecimento.

Em nome do professor José Angelo Machado agradeço ao corpo docente do PPGCP/UFMG. Zé Angelo, meu orientador de mestrado, mostrou-se extremamente animado e receptivo quando decidi retornar à Universidade para cursar o doutorado. De lá para cá, reavivamos uma gostosa amizade, que, em muito, transcende os corredores da FAFICH.

Agradeço também à professora Marcia Miranda Soares, que me concedeu a oportunidade de fazer parte da pesquisa “Federalismo e Políticas Sociais na Argentina e no Brasil: uma análise das políticas de educação, saúde e assistência social”. Por meio desta pesquisa, pude me tornar membro do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (PUBLICUS) da UFMG, o que me permitiu estreitar relações com as professoras e professores desta área de estudos, bem como com os demais discentes do Campo de Públicas. A todos e todas, agradeço pela amizade e pelas contribuições às minhas atividades acadêmicas. Destacadamente, agradeço à Carina e à Jéssica, colegas de políticas educacionais, e ao Ismael Deyber, grande amigo, com quem tive o privilégio de dividir quotidianamente as instalações do PUBLICUS.

Aos demais colegas de pós-graduação, também agradeço pela amizade, pelas críticas e pelo apoio.

Ao Filipe Recch, grande amigo desde a época de graduação e da minha passagem pelas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Social e de Educação de Minas Gerais, agradeço por termos nos reencontrado na pesquisa “*Las Llaves de la Educación: Estudio comparado sobre los sistemas educativos subnacionales en América Latina*”, coordenada

pelo professor Axel Rivas, da *Universidad de San Andrés* (Argentina). Por conta desta reavivada e prazerosa parceria, tive também a honra de conhecer o colega Lucas Hoogerbrugge, grande profissional, pesquisador e entusiasta da educação no país.

Ainda em relação ao campo educacional, agradeço à Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). Desde que tomei conhecimento desta rede, por meio de uma conversa despreocupada com a professora Gabriela Lotta da FGV-SP, constatei a existência de estudiosos e de projetos de pesquisa que possuem inúmeras afinidades eletivas com meus interesses acadêmicos e profissionais. No caso, considero-me um privilegiado por poder acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos das pesquisadoras e dos pesquisadores da REIPPE, bem como por poder fazer parte da rede.

Especificamente em relação a esta pesquisa de doutorado, destaco meu incomensurável agradecimento a todos e todas os entrevistados e entrevistadas com quem tive a honra de conversar e cujos conhecimentos, espero, estejam registrados a contento nas próximas páginas.

Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa que me permitiu dedicar bastante tempo à elaboração desta tese.

Aos meus amigos pessoais e de longa data, constantes parceiros de caminhada, agradeço pelas cobranças e, sobretudo, por percorrerem este trajeto ao meu lado, permitindo-me momentos de importante escape.

No âmbito familiar, agradeço aos parentes, tanto do meu lado, quanto do lado de minha esposa. Afinal de contas, tornamo-nos de fato uma só família ao longo deste doutorado. Em nome de todos e todas, registro menção ao Marisco (Ti Mário) e ao Papito. A vocês dois, obrigado por terem me acolhido e, sobretudo, pela amizade sincera!

À Nilde e à Tida, minha gratidão pelos cuidados dispensados à Laura, ao Francisco e a mim, sobretudo pela capacidade de colaborarem com a organização de nossas vidas. À tia Iaiá, à Lu e, novamente, ao Marisco agradeço por terem ajudado, com tanto amor e

carinho, a cuidar do Francisco. Sem dúvidas, esta inestimável ajuda me possibilitou manter o ritmo de trabalho e finalizar esta tese.

Agradeço também aos meus irmãos, Pedro e Rodrigo, pelo companheirismo, apoio, e por terem me possibilitado chegar à conclusão de que a vida do papai valeu a pena. Ele se foi... Mas tenho a certeza de que se foi, sentindo-se muito amado e realizado. Na mesma linha, não posso deixar de registrar meu agradecimento especial à mamãe, que esteve sempre ao nosso lado e que continua presente, apoiando-nos por meio de seu idiossincrático e incondicional amor, o mesmo amor com que ela também cuidou do papai, ao longo dos mais de quarenta anos juntos.

Por fim, gostaria de registrar meu amor, meu carinho, minhas saudades e minha gratidão por algumas pessoas que, como papai, deixaram-nos ao longo deste percurso de doutoramento. Saudades eternas sentirei do vô Pedro Santos, do vô Corsino, do Tio Roberto Munhoz de Sá Moreira, da tia Nice, da tia Anna Amelia e da tia Bernadete, minha mais do que especial madrinha. Saudades também sentirei de Charlie Watts, uma das principais razões por que me tornei fã dos Rolling Stones ainda na minha primeira década de vida. *RIP*, Charlie!

Além destas perdas, minha gratidão eterna a três das mais importantes figuras com quem tive a oportunidade de conviver e que também se foram: de novo, papai, maior esteio; vovô Fausto, melhor amigo e grande exemplo, e Helenice (Tia Didi), minha sogrinha amada e mulher de referência, para sempre.

Espero sinceramente que Laura, Francisco e eu honremos o legado que todos e todas vocês nos deixaram.

À Laura, minha companheira, o mais especial dos agradecimentos, seja por compartilhar comigo a vida do Francisco, nosso filhotinho, seja pela paciência - e muita - que precisou ter por conviver com um doutorando tão inquieto, ansioso e preocupado. Obrigado por tudo!

Resumo

O objetivo desta tese é analisar a implementação do atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, a partir de um enfoque nas duas dimensões consideradas estruturantes deste PNE e que pressupõem atuação preponderante do governo federal, quais sejam, (i) as relações de cooperação entre os entes federados e de colaboração entre os sistemas de ensino e (ii) o financiamento da educação. No caso, afeta à primeira dimensão, procuramos analisar o processo de implementação do Sistema Nacional de Educação (SNE), bem como, afeta à segunda dimensão, procuramos analisar o processo de implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ), processos estes que deveriam ser liderados pelo Ministério da Educação. Por meio de uma pesquisa qualitativa - cujos dados e informações foram obtidos através de entrevistas e de fontes documentais primárias e secundárias - subsidiada por argumentos teóricos típicos do subcampo de estudos sobre implementação de políticas públicas, consideramos como principais fatores que afetam a implementação de programas e projetos, destacadamente das supramencionadas iniciativas constantes no atual PNE: (i) o processo de elaboração do Plano visto como uma política pública; (ii) suas características específicas; (iii) a capacidade política da(s) agência(s) implementadora(s) e, por fim, (iv) os contextos político e econômico mais gerais em que a implementação ocorre. No caso, em relação à elaboração deste Plano, processo marcadamente participativo e permeado por diversas e intensas disputas entre as comunidades de *advocacy* do campo educacional e o poder executivo federal, constatamos que as propostas do governo foram amplamente derrotadas, sobretudo quando da tramitação do Projeto de Lei no Congresso Nacional. Ou seja, o próprio governo federal, principal responsável pela implementação das supramencionadas agendas estruturantes, saiu derrotado em suas preferências quando do processo de elaboração do atual PNE. Já em relação às características deste Plano Nacional, justamente pela preponderância das preferências das comunidades de *advocacy*, é possível concluir que a lei instituidora do Plano se tornou consideravelmente ampla e complexa, de maneira que, para ser implementada, o governo federal deveria despender vultosos esforços, principalmente do ponto de vista da construção de acordos, da necessária articulação com o Congresso Nacional e/ou com estados e municípios, bem como do ponto de vista orçamentário, o que se mostrou sobremaneira custoso. Na prática, o governo federal não demonstrou possuir as capacidades políticas requeridas para implementar o SNE, o CAQi e o CAQ,

o que se tornou evidente pelas sucessivas e controversas decisões tomadas pela Presidência da República, uma vez que tais decisões não apenas contribuíram para enfraquecer o Ministério da Educação; implicaram a perda de protagonismo da própria agenda concernente ao PNE como marco orientador das políticas educacionais no país. Por fim, não bastassem estes fatores endógenos à agenda instituinte do Plano Nacional, destacamos que os contextos político e econômico mais gerais em que o processo de implementação do Plano transcorreu também não foram favoráveis. Afinal, desde que reeleita a presidente Dilma Rousseff, o país mergulhou numa crise política que acabou por demandar da Presidência da República a concentração de esforços, no sentido de se tentar amainar a crise instaurada e manter a governabilidade, com consequências negativas sobre a capacidade de o governo federal dedicar atenção a diversas outras agendas, entre as quais a educação. Além disso, a crise econômica que deu sinais de recrudescimento desde 2015, contrariamente ao cenário de otimismo característico do processo de elaboração do atual PNE, também implicou a retração dos gastos públicos, com consequências inequívocas sobre a possibilidade de viabilização de agendas que dependiam diretamente do aumento de investimentos por parte da União.

Palavras-Chave: Implementação de Políticas Públicas Educacionais, Plano Nacional de Educação, Sistema Nacional de Educação, Custo Aluno-Qualidade Inicial, Custo Aluno-Qualidade

e-mail: vbslopes@gmail.com

Abstract

The purpose of this PhD dissertation is to analyze the implementation of the current National Plan of Education (NPE) in Brazil 2014-2024, with a focus upon the two dimensions considered structural of this NPE, which are, federalism and education financing. Concerning the first dimension, we analyze the implementation process of the National System of Education (NSE) and, as for the second, we analyze the implementation processes of both - the initial Quality-Student Cost (iQSC) and the Quality-Student Cost (QSC), initiatives that ought to be led by the Brazilian Ministry of Education. Using qualitative research - whose data and information were obtained from interviews and primary and secondary documentary sources -, subsidized by theoretical arguments derived from the public policy implementation subfield and considering the above three initiatives mentioned earlier, we found that the following factors influenced the implementation of the NPE: (i) the process of policy formation; (ii) the policy characteristics; (iii) the political capacity and, finally, (iv) the political and economic context in which implementation occurs. Regarding the elaboration of the NPE, process vastly participative and permeated by several and intense disputes between advocacy communities and the executive power, we verified that the government's proposals were tremendously defeated, above all considering the proceedings of the NPE's draft at the National Congress. In other words, the federal government, chiefly responsible for implementing the aforementioned three initiatives, become defeated, in relation to its preferences, when the process of NPE's elaboration. Concerning the National Plan's characteristics, precisely due to the preponderance of advocacy communities' preferences over the government ones, we may conclude that the Law that formalized NPE become considerably broad and complex. Therefore, to be implemented, the federal government should commit to large efforts, mostly from the perspective of agreements building, the need of articulation with the Congress and with the subnational entities as well as from the budgetary perspective, which appeared quite implausible. In practice, the federal government did not demonstrate the political capacities required to implement the NSE, the iQSC and the QCS, which became evident from successive and controversial decisions taken by the Presidency, considering that these decision contributed not only for weaken the Ministry of Education; they entailed the loss of protagonism of the NPE as the main guided that oriented educational policies in Brazil. Finally, taking into account these endogenous factors were not enough to explain that the implementation deficits

perceived in the National Plan of Education, we emphasized that political and the economical contexts in which the implementation of NPE occurred was not favorable as well. After all, since the reelection of the president Dilma Rousseff, the country was submerged into a political crisis that demanded a concentration of efforts from the presidency, as a tentative of diminishing the crisis and of the governability maintenance, which implied negative consequences over the capacity of the federal government in maintaining focus on social agendas, including the educational one. Furthermore, the economic crisis which resurfaced in 2015, in opposition to the scenario of optimism which characterized the elaboration of the current NPE, also entailed a budgetary retractions, revealing impacts on the possibility of implementing agendas that were depended upon the rise of federal investments.

Key Words: Education Public Policy Implementation; National Plan of Education; National System of Education; initial Student-Cost Quality, Student-Cost Quality

Lista de Figuras, Gráficos e Quadros

- Quadro 1 - PNE 2014-2024: Temáticas sobre as quais versam as 20 metas e quantitativo de estratégias por meta.....pp. 39-40
- Quadro 2 – Número de atores por tipo de vinculação com o PNE entre 2010 e 2018.....p. 48
- Quadro 3 - Iniciativas estruturantes sob responsabilidade do MEC concernentes às dimensões cooperação federativa e financiamento da educação, conforme prazos máximos estipulados para serem implementadas.....pp. 53-54
- Quadro 4 - Status da implementação do SNE, do CAQi e do CAQ, quando do encerramento dos respectivos prazos máximos estabelecidos na lei 13.005 de 25 de junho de 2014.....pp. 58-61
- Quadro 5 - Delegados participantes da etapa nacional da CONAE 2010.....p. 88
- Quadro 6 - Audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados referentes à discussão do PNE 2014-2024.....pp. 98-100
- Quadro 7 - Audiências Públicas realizadas na Câmara dos Deputados sobre temas afetos ao financiamento da educação entre 2011 e 2012.....p. 102
- Quadro 8 - Audiência pública realizada pela CAE do Senado Federal referente à discussão do PNE 2014-2024.....p. 107
- Quadro 9 - Audiências públicas realizadas pela CE do Senado Federal referentes à discussão do PNE 2014-2024.....pp. 109-111
- Quadro 10 – Ministros de Estado de Educação durante os mandatos presidenciais de Dilma Rousseff.....p. 146

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante - Brasil
2000-2017.....p. 84

Tabela 2 – Despesas primárias do Ministério da Educação e demais órgãos do Poder
Executivo.....p. 177

Lista de abreviaturas e siglas

ABMES - Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ABRAES - Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior
ABRASF - Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais
ABRAT - Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas
ABRUC - Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
ADCT - Ato de Disposições Constitucionais Transitórias
ANACEU - Associação Nacional dos Centros Universitários
ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANEC - Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANUP - Associação Nacional das Universidades Particulares
APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
ART. – Artigo
BNCC - Base Nacional Comum Curricular
CAE - Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal
CAQi - Custo Aluno-Qualidade Inicial
CAQ - Custo Aluno-Qualidade
CCJ - Comissão de Justiça e Cidadania do Senado Federal
CCJC - Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania
CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal
CEB - Câmara de Educação Básica
CEC - Comissão Educação e Cultura
CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEE – Conselho Estadual de Educação
CF-1998 – Constituição Federal de 1988
CFT - Comissão de Finanças e Tributação
CMN - Confederação Nacional dos Municípios
CNE - Conselho Nacional de Educação

CNDE - Campanha Nacional pelo Direito à Educação

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

COEP - Comitê de Ética e Pesquisa

CMO - Comissão Mista de Orçamento

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CONED - Congresso Nacional de Educação

CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária

CONFENEN - Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino

CONFETAM - Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

CPP - Centro de Políticas Públicas

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

COLUTAS - Central Sindical e Popular Conlutas

EC – Emenda Constitucional

EM – Exposição de Motivos

FASUBRA - Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil

FCC - Fundação Carlos Chagas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FENAPAES - Federação Nacional das APAES

FENEIS - Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos

FENEP - Federação Nacional das Escolas Particulares

FIES - Fundo de Financiamento Estudantil

FINEDUCA - Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FNE - Fórum Nacional de Educação

FNCE - Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério

GAME - Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais

GT – Grupo de Trabalho

IAB - Instituto Alfa e Beto
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IETS - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
INEP - Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MEC - Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MIEB - Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil (MIEIB)
NEPIE - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Infância e Educação Infantil
ONG – Organização Não Governamental
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAR - Plano de Ações Articuladas
PBSM - Plano Brasil sem Miséria
PLDO - Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual
PCL - Projeto de Lei da Câmara
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PLP - Projeto de Lei Complementar
PPA - Planos Plurianuais
PNE – Plano Nacional de Educação
PROIFES - Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituição Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI - Programa Universidade para Todos
SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos
SASE - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB - Secretaria de Educação Básica
SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESU – Secretaria de Educação Superior
SETEC - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SRI - Secretaria de Relações Institucionais
SimCAQ - Simulador de Custo-Aluno Qualidade
SNE - Sistema Nacional de Educação
TPE – Movimento Todos pela Educação
UBES - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UFG – Universidade Federal de Goiás
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UnB – Universidade de Brasília
UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE - União Nacional dos Estudante
USP – Universidade de São Paulo

Sumário

Introdução	1
Capítulo 1 - Implementação de Políticas Públicas: do <i>Implementation</i> de Pressman e Wildavsky aos estudos e pesquisas contemporâneos	11
1.1. A abordagem Top-Down	11
1.2. A abordagem Bottom-up	16
1.3. As abordagens híbridas	19
1.4. Estudos e pesquisas contemporâneos sobre implementação	26
1.5. Síntese dos argumentos analíticos	32
Capítulo 2 - Contextualização e descrição do atual PNE, hipóteses de pesquisa, metodologia, estratégias e instrumentos de coleta de informação	35
2.1 O Plano Nacional de Educação na nova ordem constitucional.....	35
2.1.1. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 e suas características gerais .	37
2.2 A proposta geral da tese: objetivos, hipóteses, metodologia, estratégias, instrumentos e fontes de pesquisa.....	41
2.2.1 Hipóteses de Pesquisa.....	41
2.2.2 Metodologia, estratégias, instrumentos e fontes de pesquisa	46
Capítulo 3 - Cooperação federativa e financiamento da educação no atual PNE: uma análise dos processos de implementação do SNE, do CAQi e do CAQ	51
3.1. O processo de implementação do SNE.....	62
3.1.1. O Sistema Nacional de Educação: propostas de autoria da Câmara dos Deputados.....	69
3.2. O Processo de implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial e do Custo Aluno-Qualidade.....	71
Conclusões	76
Capítulo 4: O processo de elaboração do atual PNE e as características da lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014	78
4.1 O processo de elaboração do PNE.....	80
4.1.1 Participação e conflito no processo de elaboração do PNE (2014-2024)	80
4.1.2 Da realização da Conferência Nacional de Educação ao Projeto de Lei elaborado pelo poder executivo federal	87
4.1.3 A primeira etapa do processo de tramitação do PNE na Câmara dos Deputados.....	96
4.1.4 O processo de tramitação do PNE no Senado Federal	107
4.1.5 A segunda etapa do processo de tramitação do PNE na Câmara dos Deputados.....	112
4.1.6 A apreciação do PNE pela Presidência da República.....	114

4.1.7	O processo de elaboração do PNE, por meio de uma análise crítica de <i>stakeholders</i>	116
4.2	Características do PNE e suas implicações para a implementação do SNE, do CAQi e do CAQ.....	122
4.2.1	Magnitude e complexidade.....	122
4.2.2	Questões e Pautas Polêmicas.....	125
4.2.3	Vultosos Recursos Financeiros.....	130
4.2.4	Extensa e capilarizada cadeia de implementação do PNE	131
	Conclusões	133
Capítulo 5 - Capacidades políticas e implementação do Plano Nacional de Educação		136
5.1	Capacidades políticas no contexto de implementação do atual PNE	137
	Conclusões	159
Capítulo 6 – Conjuntura Política e Econômica no contexto de implementação do atual PNE: implicações sobre a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ		164
6.1	Contexto Político e implementação do PNE.....	165
6.1.1	O atual PNE sob o governo de Michel Temer	168
6.1.2	O governo de Jair Bolsonaro e o atual Plano Nacional de Educação	172
6.2	Contexto Econômico e implementação do PNE.....	173
	Conclusões	178
7. Considerações Finais		179
Referências Bibliográficas:		186
ANEXO I - Roteiro de Entrevista		201
ANEXO II – Entrevistas codificadas à luz das hipóteses de pesquisa		204
ANEXO III – Consultoria Legislativa: Quadro Comparativo sobre versões do Plano Nacional de Educação		307

Introdução

O Brasil possui atualmente em vigor uma lei cujo processo de elaboração pode ser considerado um dos mais emblemáticos de nossa história republicana, seja pelo extraordinário envolvimento da sociedade civil, seja pelo extraordinário envolvimento dos poderes executivo e legislativo nacionais, inclusive do ponto de vista suprapartidário. Estamos nos referindo aqui, especificamente, ao atual Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado sem vetos pela presidente Dilma Rousseff, instituído pela lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 e cuja validade é decenal, ou seja, estende-se até 2024 (BRASIL, 2014).

Todo o processo de elaboração deste PNE vigente (2014-2024) foi realizado num contexto de bastante otimismo com o desenvolvimento da agenda educacional no país, sobretudo porque alavancada por uma coalização de governo reconhecidamente ligada ao campo progressista, e cujas propostas, em maior ou menor intensidade, podiam ser consideradas aderentes às posições das principais comunidades de *advocacy*¹ relacionadas ao setor.

Entretanto, todo este momento de euforia e ampla participação que permeou a construção do atual PNE foi, aos poucos, esvaindo-se, na medida em que se percebeu que o processo de implementação do Plano em tela, definitivamente, não correspondia às expectativas existentes quando de sua formulação. Por exemplo, diversas iniciativas consideradas estruturantes para a implementação do atual PNE como um todo e que dependiam do protagonismo do governo federal - e que, exatamente por conta desta centralidade, possuíam prazos mais imediatos para serem viabilizadas - não se efetivaram dentro do limite temporal formalmente estipulado, bem como sequer foram implementadas até os dias atuais.

Com o tempo, portanto, o atual Plano Nacional de Educação foi caindo em descrédito, a ponto de perder grande parte de sua centralidade para as comunidades de *advocacy*, senão toda ela. No caso, ainda que exista a possibilidade de algumas ações afetas ao PNE serem

¹ As comunidades de *advocacy*, conforme definidas por Sabatier (1986), podem ser entendidas como atores, instituições e entidades privados e/ou públicos que atuam em prol de causas específicas e que possuem visões um tanto quanto semelhantes sobre as bandeiras que defendem.

implementadas até 2024, este Plano, enquanto estratégia global capaz de impactar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, já não possui mais sentido real.

Com base neste diagnóstico, o objetivo da presente tese é justamente investigar as razões que podem ter contribuído para que as principais iniciativas constantes no Plano Nacional de Educação (2014-2024) e que dependiam predominantemente do poder executivo federal não fossem implementadas no prazo definido em lei. Ou seja, reconhecendo que a aprovação do atual PNE pode ser considerada um dos mais importantes marcos no desenvolvimento das políticas educacionais do Brasil, inclusive por sua capacidade de mobilização de diversos *stakeholders* relacionados à educação, porque o governo federal não implementou as principais iniciativas de sua responsabilidade e consideradas estruturantes para a viabilização de grande parte das demais ações inscritas neste PNE?

Nas próximas páginas desta introdução, será objetivo contextualizar mais detalhadamente o problema de pesquisa que nos interessa, bem como evidenciar as razões que justificam nossa escolha por ancorar este estudo na literatura específica sobre implementação de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 (CF-1988), no seu Capítulo II do Título III, art. 23, prevê que a prestação de diversos serviços à população deve ser realizada por meio de ações cooperativas entre os três níveis de governo da federação brasileira. Mais do que isso, este mesmo Capítulo da CF-1988, em parágrafo único, prevê que a regulamentação da prestação de tais serviços que pressupõem práticas cooperativas deverá ocorrer por meio de Lei Complementar, específica para cada setor (BRASIL, 1988). No caso da educação, temática que nos interessa mais de perto nesta tese, tal regulamentação ainda inexistente².

Estas inscrições constitucionais mais amplas e aplicáveis a diversos setores de políticas públicas adquirem maior especificidade na Seção I - *Da Educação* -, Capítulo III, Título VIII da Magna Carta. Em seu art. 211, o texto constitucional prevê que a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal deverão organizar seus sistemas de ensino, por

² O único setor de política pública que já possui Lei Complementar regulamentadora das práticas cooperativas, em conformidade com o disposto no parágrafo único do art. 23 da CF-1988, é o de meio ambiente (MAIA, 2017).

meio de práticas colaborativas. No caso, os parágrafos de 1 a 4 deste art. 211 assim prescrevem:

§1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

§ 2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988).

Com efeito, devido às características do federalismo brasileiro, ainda que os entes federados sejam independentes e autônomos política e administrativamente uns em relação aos outros, do ponto de vista da oferta de diversos serviços públicos, sobressalta o princípio da solidariedade entre todos os três níveis de governo. No caso da educação especificamente, *“a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, devendo ser buscadas formas de colaboração para a universalização do ensino obrigatório de quatro a dezessete anos”* (arts. 208, I, e 211, § 4º, BRASIL, 1988).

Além de a prestação de diversos serviços educacionais prever ações cooperativas/colaborativas entre todos os níveis de governo e sistemas de ensino, sobretudo em relação à Educação Básica³, obrigatória no país desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 de 2009 (BRASIL, 2009), é importante destacar que a CF-1988 e demais leis e dispositivos infraconstitucionais que regulamentam esta política setorial também procuram normatizar as formas de se financiarem as políticas educacionais.

Afinal, não é razoável pressupor que a oferta de educação pelo poder público prescindir de correlatas fontes de financiamento. Mais do que isso, é possível partir do pressuposto de que a combinação entre o regime de cooperação/colaboração para a prestação de

³ No Brasil, a Educação Básica compreende três grandes etapas, a saber: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

serviços educacionais e o seu correspondente financiamento é *conditio sine qua non* para a oferta de educação de qualidade. Não por acaso, a associação entre o financiamento da educação, o regime de cooperação entre os níveis de governo, de colaboração entre os sistemas de ensino e o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade, temáticas de nosso especial interesse nesta tese, estão amplamente presentes em diversas normativas que regulamentam a prestação de serviços educacionais no país.

Por exemplo, a Emenda Constitucional (EC) nº 14 de 1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEF), além de concernir às funções redistributiva e supletiva da União, com vistas à equalização de oportunidades educacionais, registra a noção de padrão mínimo de qualidade educacional, atrelando à noção de qualidade a necessidade de seu adequado financiamento (BRASIL, 1996a). Mais especificamente, o próprio Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) desta EC de nº14, em seu art. 60, § 4º, prevê que todos os entes da federação deveriam definir *“progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente”* (BRASIL, 1988).

Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9.394), também de 1996 e na mesma linha da EC de nº 14, define, em seu art. 4º, IX, que o Estado deve ofertar educação com base em *“padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”* (BRASIL, 1996b).

Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 53 de 2006, visando ampliar e a aperfeiçoar as disposições do FUNDEF, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB) e estipulou a nova regra de complementação da União ao fundo, que passou a corresponder a 10% de seu valor, somados todos os fundos estaduais (BRASIL, 2006).

Uma vez que o FUNDEB estava para ser extinto em 2020 enquanto disposição transitória da Constituição Federal de 1988, os poderes da federação, sob protagonismo do legislativo nacional, articularam-se para que este fundo fosse constitucionalmente

perenizado, o que ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 108 de 26 de agosto de 2020⁴ (BRASIL, 2020a). Posteriormente, o novo FUNDEB foi regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020⁵, em que se definiu que complementação da União deveria passar daqueles 10% para 23%, até 2026 (BRASIL, 2020b).

Por fim, fazemos menção à Emenda Constitucional nº 59 de 2009, que, expressamente, incluiu a União como ente a participar da cooperação/colaboração federativa para a prestação de serviços educacionais, sobretudo em relação à oferta de Educação Básica (BRASIL, 2009). No caso, entende-se que as políticas de educação, instituídas de maneira cooperativa entre todos os níveis de governo e colaborativa entre os sistemas de ensino, não podem prescindir da participação da União, ente federado que mais arrecada e que detém maior capacidade fiscal, devendo, portanto, assumir sua respectiva parcela de responsabilidade no financiamento e na atuação cooperativa com estados e municípios.

Em suma, esta noção sistêmica e colaborativa da prestação de serviços educacionais, que traz consigo a correlata necessidade de fontes específicas de financiamento, bem como a necessidade de a União também se responsabilizar pela garantia de oferta de serviços educacionais de qualidade, corresponde à base que dá sustentação à oferta de educação no país, do ponto de vista da federação brasileira, como um todo. Não é à toa que estes mesmos pilares são duas das principais inspirações que subsidiaram o processo de elaboração do atual PNE (2014-2024) e que este mesmo Plano Nacional visa a fortalecer, a aperfeiçoar e a consolidar.

Ou seja, para a efetiva implementação das diretrizes, metas e estratégias constantes no atual PNE, são fundamentais dispositivos capazes de estruturar práticas cooperativas entre todos os entes federados e colaborativas entre os sistemas de ensino, bem como dispositivos que visem a financiar a implementação deste mesmo Plano Nacional, com suas 20 metas e suas 254 estratégias.

Diante destas constatações, entendemos que a adequada implementação do Plano Nacional de Educação possui duas condições prioritárias, quais sejam: (i) o desenvolvimento de mecanismos e/ou instrumentos capazes de regulamentar a

⁴ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-108-274384345>

⁵ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>

cooperação entre os três níveis de governo e a colaboração entre os sistemas de ensino, no sentido de todos eles atuarem sinergicamente para melhorar a qualidade da educação oferecida no país e (ii) a formalização do custo aluno-qualidade, que, além da definição de insumos básicos capazes de contribuir para a oferta de educação de qualidade, prevê recursos financeiros necessários para dar sustentação a todo o complexo de ações consubstanciado na lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.

Estas dimensões cooperativa/colaborativa e financeira/qualidade são de tal sorte essenciais à implementação do atual Plano Nacional de Educação que diversas iniciativas a elas atreladas possuem, deliberadamente, prazos intermediários para serem colocadas em prática. Ou seja, quando da elaboração do atual PNE (2014-2024), partiu-se do reconhecimento de que a implementação das diretrizes afetas ao desenvolvimento de mecanismos cooperativos/colaborativos e ao financiamento/qualidade do Plano são condições necessárias - mas não suficientes - à viabilização prática das demais ações constantes no PNE.

Pois bem, uma vez admitida a centralidade das dimensões cooperação/colaboração entre os entes federados e financiamento/qualidade da educação para assegurar a adequada implementação do PNE como um todo, esta tese tem justamente por objetivo analisar o processo de implementação das principais iniciativas que compõem estas duas dimensões e que pressupõem a atuação direta e imprescindível do Ministério da Educação (MEC). Especificamente, estamos nos referindo às normativas constantes no Plano Nacional que dizem respeito à instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade.

A partir da análise de diversos materiais destinados a aferir o *status* da implementação do PNE desde sua promulgação em 2014 até os dias atuais, é amplamente reconhecido que a sua viabilização prática não tem transcorrido conforme era de se esperar. De acordo com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), por exemplo, as metas estruturantes do PNE e que tinham prazo de execução previsto para até 2018 não foram cumpridas. Mais do que isso, ainda de acordo com a CNDE, “*em cinco anos de vigência, apenas 4 das 20 metas foram parcialmente cumpridas e as outras 16 metas ainda estão longe de serem cumpridas*” (CNDE, 2019, p. 6). Já para o Instituto de Estudos e Pesquisas

Educacionais (INEP), que, no ano de 2020, divulgou o mais recente Relatório do Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE - o terceiro relatório oficial divulgado pelo INEP,

é preciso reconhecer que os resultados experimentados estão bastante aquém daqueles que desejamos para a educação nacional. Se considerarmos o esforço educacional necessário para a realização das metas do PNE, em relação aos avanços obtidos nos primeiros seis anos de sua vigência, pode-se calcular um nível de execução do Plano (2014-2024). Entre os 37 indicadores que admitem esse controle, 31 deles apresentaram nível menor do que 60%, valor esperado para o 6º ano de PNE (INEP, 2020, p. 11).

Diante de tais evidências, nossa principal motivação em realizar esta pesquisa foi justamente tentar compreender as razões que contribuem para explicar os insatisfatórios níveis de implementação do PNE, sobretudo em relação à atuação do Ministério da Educação, com destaque para a reconhecida não-implementação do SNE, do CAQi e do CAQ, ações consideradas estruturantes e que não apenas poderiam ter contribuído para promover a implementação de diversas outras iniciativas constantes no Plano Nacional; provavelmente, poderiam trazer impactos positivos sobre a oferta de educação de qualidade em todo o país.

Afinal de contas, conforme diversos autores fazem questão de destacar,

a ausência de um Sistema Nacional de Educação até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a educação nacional, como a ausência de referenciais de qualidade capazes de orientar a ação supletiva para a busca da equidade, a descontinuidade de ações, a fragmentação de programas e a falta de articulação entre as esferas de governo (NOGUEIRA, 2016, p. 1).

Na mesma linha, destacam Amaral, Dourado, Oliveira, Aguiar e Azevedo (2016):

É claro que há uma ligação direta entre o CAQ e os recursos financeiros aplicados em educação, e a implantação de uma referência de padrão de qualidade exigirá que o Sistema Nacional de Educação (SNE) – previsto no PNE (2014-2024) – consiga estabelecer uma política que possibilite aos entes federados financiarem adequadamente os CAQs associados a cada nível/etapa/modalidade da educação básica (...) (AMARAL *et al*, 2016, p. 14).

Com base nestas preocupações acerca da inexistente institucionalização do SNE e do CAQi/CAQ, esta tese visa a responder à seguinte pergunta específica de pesquisa: uma vez que o governo federal não implementou o SNE, o CAQi e o CAQ no prazo formalmente estipulado - dispositivos sequer implementados até os dias atuais - quais razões contribuem para explicar estes reconhecidos déficits na implementação do PNE?

Uma vez apresentadas as principais motivações que acreditamos justificar, do ponto de vista empírico, a pertinência desta tese, abaixo, procedemos às razões das quais partimos para ancorar esta pesquisa dentro do subcampo específico de estudos sobre implementação de políticas públicas.

Desde pelo menos a publicação do *Implementation* por Pressman e Wildavsky em 1973, pode se dizer que os estudos sobre implementação passaram a conformar um subcampo específico de análise de políticas públicas. Tratava-se de uma época marcada por forte recessão econômica e pela consequente incapacidade de os *welfare states* manterem o padrão de bem-estar dos cidadãos, tal como nas primeiras décadas do pós-Segunda Guerra. Neste cenário de crise dos modelos de proteção social nos países desenvolvidos, tornaram-se cada vez mais frequentes questionamentos acerca da capacidade de os Estados intervirem positivamente na realidade social.

Além disso, diversos estudos que se dedicavam à compreensão de como iniciativas governamentais estavam sendo colocadas em prática constataram que muitas delas não alcançavam os resultados esperados. É dentro deste contexto mais geral que se passou a reconhecer que entre a formulação de uma política pública e os produtos gerados por ela havia mais do que simplesmente processos administrativos, supostos de antemão como mais importantes na explicação dos resultados alcançados por programas e projetos.

Não obstante estas constatações acerca da importância da implementação de diretivas de governo - a ponto de autores como Grindle e Thomas (1991, p. 125)⁶ considerarem que “(...) *implementation is often the most crucial aspect of the policy process (...)*” -, apenas a partir da década de 1970, tal como já mencionado, os estudos e pesquisas sobre o tema adquiriam maior proeminência, conquanto tenham permanecido consideravelmente restritos ao países desenvolvidos até pelo menos os anos 90 do século XX. No caso do Brasil, por exemplo, os primeiros trabalhos que levam em conta a implementação como objeto específico de análise de políticas públicas⁷ começam a despontar apenas na

⁶ “Our observation over many years, as well as our research, indicate that implementation is often the most crucial aspect of the policy process and that the outcomes of implementation efforts are highly variable, ranging from successful to unsuccessful, but including also an almost limitless number of other potential outcomes”.

⁷ É importante destacar que o termo “implementação” aparece de maneira abundante em estudos e pesquisas diversos, simplesmente porque tal termo compreende a noção de que algo foi colocado em prática. Ou seja, sempre que alguma ideia, plano, desejo, objetivo etc. começa a ser viabilizado(a), pode se dizer que algo

primeira década dos anos 2.000, sendo que o desenvolvimento deste subcampo adquire efetivamente maior vigor a partir dos anos 2010 (LOTTA, 2019).

Diante da reconhecida jovialidade desta agenda de pesquisa no país, Lotta *et al.* (2018), por exemplo, ao refletir sobre as possibilidades de desenvolvimento do subcampo no Brasil, constata que *“há uma vasta agenda inexplorada nos temas brasileiros”* (LOTTA, NUNES, CAVALCANTI, FERREIRA & BONAT, 2018, p. 798). Nesse sentido, para percorrer este caminho, são consideradas imprescindíveis pesquisas que, a despeito de se inspirem na ampla e diversificada produção acadêmica internacional sobre o tema, tenham por objetivo analisar políticas nacionais, implementadas em seus contextos específicos, com suas próprias particularidades e, sobretudo, voltadas para os problemas com que este país convive, de maneira mais ou menos exclusiva (LOTTA *et al.*, 2018).

Na mesma linha, Schwartzman (2017), tratando especificamente da temática da implementação de políticas públicas relacionadas ao campo educacional, constata que *“Existe todo um campo de pesquisas sobre implementação que é ainda pouco conhecido no Brasil, e que precisa ser melhor entendido, e cujo objetivo principal é verificar se os esforços por melhorar os sistemas educativos estão funcionando”* (SCHWARTZMAN, 2017, p. 7).

É dentro deste contexto que a presente tese também se insere. Noutros termos, além de nosso interesse em buscar explicações para os reconhecidos déficits de implementação do PNE, também nos motiva o desejo de contribuir como o desenvolvimento do subcampo de estudos sobre implementação no Brasil, sobretudo do ponto de vista da mobilização dos argumentos deste subcampo para tratar de questões afetas às políticas educacionais em curso no país. Feita esta introdução, procedemos à apresentação da estrutura geral da tese.

No primeiro capítulo, é nosso objetivo revisitar alguns dos principais trabalhos sobre implementação de políticas públicas, sobretudo no sentido de extrair os argumentos

está sendo implementado (FARIA, 2012; LOTTA, 2019). Todavia, para os fins deste trabalho, estamos considerando apenas os estudos e pesquisas que realmente consideram a implementação de políticas públicas como objeto específico de análise e que se valem dos ferramentais teóricos e metodológicos típicos do subcampo.

analíticos que consideramos mais úteis para pensar contemporaneamente sobre os processos de implementação, o que inclui, obviamente, a extração de argumentos úteis à análise de nosso caso específico.

No capítulo 2, primeiramente, procedemos a uma apresentação geral do atual PNE, tanto em relação ao tema dos Planos Nacionais de Educação no contexto pós-1988, quanto do ponto de vista de suas principais diretrizes, metas e estratégias. Na sequência, procedemos à apresentação das hipóteses de pesquisa, da metodologia por trás deste estudo e das principais estratégias e fontes de obtenção de informação.

Já no capítulo 3, tratamos de analisar o processo de implementação do atual PNE, sobretudo no sentido de investigarmos os esforços envidados pelo governo federal, sobretudo pelo Ministério da Educação (MEC), no sentido de tentar viabilizar formalmente o SNE, o CAQi e o CAQ.

Na sequência, procedemos às buscas por explicar o reconhecido déficit de implementação das supramencionadas ações. Para tanto, no capítulo 4, analisamos o processo de elaboração do atual PNE, bem como analisamos como as características gerais deste Plano podem ser pensadas como facilitadoras ou dificultadoras da implementação do próprio PNE. Já no capítulo 5, foi nosso objetivo analisar as capacidades políticas do governo federal para implementar o SNE, o CAQi e o CAQ, ao passo que, no sexto e último capítulo desta tese, procuramos analisar as influências dos contextos político e econômico na implementação destas iniciativas. Após o capítulo 6, procedemos às considerações finais desta tese.

Capítulo 1 - Implementação de Políticas Públicas: do *Implementation* de Pressman e Wildavsky aos estudos e pesquisas contemporâneos

O principal objetivo deste primeiro capítulo é apresentar uma revisão da literatura específica sobre implementação de políticas públicas, desde pelo menos a publicação do *Implementation* até os dias atuais, buscando priorizar a apropriação dos construtos teóricos para o caso de nosso interesse específico de pesquisa.

Em afinidade com alguns dos principais trabalhos que se propõem a fazer um balanço crítico sobre o tema, subdividimos o capítulo em 5 (cinco) seções, sendo as 4 (quatro) primeiras dedicadas às principais gerações/correntes de estudos e pesquisas sobre implementação⁸. Posteriormente, na quinta e última seção, apresentamos uma proposta de síntese dos argumentos analíticos passíveis de serem extraídos desta literatura específica e que continuam despertando o interesse dos estudiosos da temática, até os dias atuais.

1.1. A abordagem Top-Down

Nesta seção, apresentamos alguns dos principais argumentos de teóricos considerados adeptos da perspectiva *top-down*, também conhecida como a primeira geração de estudos e pesquisas voltada à análise dos processos de implementação.

Pressman e Wildavsky (1973), analisando uma política pública de geração de emprego para minorias no contexto do federalismo estadunidense e interessados na compreensão de como diretivas formuladas ao nível federal acabam produzindo resultados insatisfatórios nas localidades em que são implementadas, consideram ser de fundamental importância a existência de dispositivos formais precisos na delimitação das estratégias a serem seguidas, para que a cadeia de implementação funcione da melhor maneira possível.

Noutros termos, os autores do clássico *Implementation* sugerem que políticas públicas bem formuladas contribuem para melhorar o entendimento sobre quais são os objetivos

⁸ É importante destacar que a subdivisão dos estudos e pesquisas sobre implementação ora proposta não é consensual. Por exemplo, Goggin (1986) e Winter (2006) propõe outra subdivisão, em que as abordagens *top-down*, *bottom-up* e híbridas são todas consideradas a segunda geração de estudos sobre o tema.

das iniciativas governamentais, de maneira que, compreendendo adequadamente o que precisa ser feito, os agentes encarregados pela implementação de uma determinada iniciativa governamental podem cooperar com vistas ao alcance dos fins pretendidos, tal como esperado, quando da formulação de programas e projetos.

Depreende-se desta abordagem proposta por Pressman e Wildavsky (*ibidem*) que eles enfatizam a racionalidade dos atores envolvidos nos processos de formulação e implementação, sendo que tais atores, independentemente do elo da cadeia de implementação de que fazem parte, diante de informações claras e precisas, não teriam motivos para se desvirtuar de suas obrigações, contribuindo satisfatória e inexoravelmente para o cumprimento das diretivas estipuladas. Sob esse prisma, os agentes encarregados por colocar em prática tais estratégias de governo deveriam ser incondicionalmente responsivos ao planejamento original.

Não obstante o sucesso alcançado pelo *Implementation* e a grande influência que a obra ainda exerce nos estudos sobre implementação, principalmente entre os adeptos da perspectiva *top-down*, faz-se mister destacar que, já na segunda edição do livro, em 1979, o próprio Wildavsky, com base em conclusões obtidas por meio de novos estudos de caso, começa a questionar o pressuposto da racionalidade, tal como apresentado na abordagem original e que acaba por considerar os agentes de implementação como atores sobremaneira passivos. O novo último capítulo da obra - *Implementation as Evolution* -, escrito em coautoria com Giandomenico Majone, traz, a partir da experiência italiana, um novo entendimento do que seriam os processos de implementação de políticas públicas, numa acepção mais maleável do que aquela extraída da edição de 1973. Oportunamente, passou-se a reconhecer que os processos de implementação são susceptíveis a adaptações e até mesmo a revisões, uma vez que são colocados em prática por atores reais, com qualidades e limitações, atores esses bem diferentes daqueles supostamente neutros e passivos, tal como preconizado na primeira edição do *Implementation*.

Em outro clássico da abordagem *top-down*, Van Meter e Van Horn (1975) propõem-se a ir um pouco mais além do que foram Pressman e Wildavsky (1973), desenvolvendo o que eles consideram um modelo próprio de compreensão dos processos de implementação de políticas públicas. Reconhecendo a multidisciplinaridade necessária a uma análise mais adequada de tais processos, algo bastante inovador para a época, tal modelo seria

inevitavelmente influenciado por diversas áreas de conhecimento, entre as quais poderíamos destacar: (i) a teoria das organizações, sobretudo em relação a estudos sobre mudança organizacional e sobre observância às regras, normas, valores e procedimentos e (ii) os estudos sobre relações intergovernamentais, incluindo aqui considerações sobre o próprio *Implementation*, cujo foco de análise recai sob uma política pública implementada no contexto do federalismo norte-americano.

O modelo proposto por Van Meter e Van Horn (*ibidem*) também considera a necessidade de se classificarem as políticas públicas em termos das dificuldades de serem implementadas. No caso, importariam o escopo das propostas - se mais ou menos ousado e/ou abrangente - e o grau de consenso requerido para sua viabilização prática. Ou seja, quanto menos adaptações uma política trouxer a determinada organização e quanto maior for o grau de consenso em torno da(s) iniciativa(s) a ser(em) colocada(s) em prática, maiores seriam as probabilidades de as ações concernentes à implementação transcorrerem conforme planejado.

Objetivamente, os autores propõem como dimensões consideradas relevantes para a compreensão dos produtos da implementação: (i) os objetivos das políticas públicas, que definem formalmente como deverá ocorrer a implementação; (ii) os recursos e incentivos disponíveis; (iii) a qualidade das relações intergovernamentais, incluindo aqui, tal como já mencionado, a importância do federalismo para a implementação de políticas públicas em determinados contextos; (iv) as características das agências implementadoras, incluindo o ambiente profissional, a capacidade de observância às regras e procedimentos etc.; (v) os contextos ou ambientes social, econômico e político mais gerais e (vi) a capacidade de resposta dos agentes implementadores em termos de compreensão dos objetivos das políticas, aderência a estes objetivos propostos e capacidade de resposta às demandas que se lhes chegam.

No caso, o que caracterizaria estes autores como *top-downers* seria a ênfase que conferem à atuação dos formuladores de políticas, os quais, ao menos em tese, deveriam dispor de recursos e capacidades, para, sempre que possível, serem mobilizados, com vistas a se tentar controlar a ação dos demais atores, sobretudo daqueles efetivamente responsáveis pela viabilização prática de programas e projetos.

Ainda em relação à perspectiva *top-down*, de acordo com Bardach (1977), os processos de implementação, diferentemente das duas abordagens já apresentadas nesta seção, podem ser percebidos como uma interação de jogos sucessivos, sendo que há várias possibilidades de jogos e jogadas, decorrentes dos muitos tipos de políticas públicas, que podem variar entre si, pelo menos, em termos de finalidade, de recursos humanos, financeiros e políticos. Diante de tal multiplicidade de jogos possíveis e, conseqüentemente, de jogadas e de interação entre jogadores, em clara recomendação aos formuladores de políticas públicas, Bardach (*ibidem*) assevera que programas e projetos precisam ser bem formulados, ou, noutros termos, os jogos precisam ser bem definidos, com vistas a tornar mais factível e provável o alcance de resultados desejados pelos formuladores de políticas.

Vale destacar, portanto, que este autor entende o processo de implementação de políticas públicas como eminentemente político, em que os jogos são constituídos por disputas de diversas naturezas, sendo o pressuposto da racionalidade dos agentes, sobremaneira marcante em Pressman e Wildavsky (1973), menos relevante nesta abordagem. Aliás, justamente por reconhecer a natureza política dos processos de implementação - pressuposto, diga-se de passagem, de que diversos adeptos da perspectiva *bottom-up*, a ser apresentada na próxima seção, também vão partilhar - é que Bardach (*ibidem*) admite a possibilidade de haver falhas na tradução prática de ideias preconcebidas, ou seja, falhas em como os jogos estão sendo jogados. Diante de tal realidade, este autor considera ser necessário, sempre possível, reparar determinado jogo, no sentido de se retomar a observância aos planos originalmente estipulados.

Em relação ao conjunto de autores mencionado até o momento - a despeito de seus trabalhos variarem bastante entre si, sobretudo em termos de enfoque analítico, temas de pesquisa e definição das dimensões e categorias de análise -, é importante destacar que todos eles compartilham da noção de que é desejável aos formuladores de políticas a criação de mecanismos capazes de favorecer algum tipo de controle sobre os agentes implementadores, principalmente no sentido de fazer com que estes profissionais atuem em conformidade com os anseios daqueles (LOPES, 2012).

Mais do que isso, os *top-downers*, mesmo quando reconhecem a discricionariedade de que gozam os agentes implementadores, acabam por considerá-la como uma

característica cuja influência sobre as políticas públicas precisa ser minimizada, uma vez que a autonomia destes profissionais pode afetar o alcance dos objetivos pretendidos quando da formulação de programas e projetos, implicando o desvirtuamento das políticas em relação às ideias originalmente concebidas.

Nota-se, com efeito, a ênfase na (suposta) capacidade de os formuladores de políticas públicas controlarem a atuação dos agentes executores e, por conseguinte, a qualidade da execução das tarefas implementadas. Os pesquisadores que se filiam a essa vertente analítica compartilham, portanto, da crença de que programas e projetos podem ser mais bem executados quando formulados de maneira clara e objetiva, em que se definem com a maior exatidão possível os papéis a serem desempenhados pelos agentes executores (HILL & HUPE, 2002; PÜLZL & TREIB, 2007; LOPES, 2019).

Em suma, tais pesquisadores acabam por adotar uma postura normativa de compreensão das políticas públicas, ao sustentarem que, por meio do controle sobre a atuação dos agentes implementadores, seria possível assegurar que programas e projetos atingissem os objetivos previamente estipulados. Mais do que isso, é possível depreender que os teóricos desta primeira geração acabam por deixar mais ou menos explícita a crença de que a etapa de formulação pode ser considerada mais importante do que aquela de implementação, uma vez que, diante de políticas públicas bem desenhadas, os agentes implementadores não teriam motivos para se desvirtuar do planejamento original, implicando o alcance dos fins idealmente supostos.

Entretanto, ainda que, sob a ótica dos formuladores - naturalmente interessados na qualidade dos processos de implementação de programas e projetos -, as premissas *top-down* possam fazer sentido, diversos estudiosos que se dedicam à compreensão de como políticas públicas são colocadas em prática, voltando suas lentes de análise para papel dos agentes implementadores, constataam quão difícil é manter estes profissionais sob estrito controle, uma vez que podem gozar de ampla discricionariedade, seja por estarem em contato com o público alvo, seja por estarem mais ou menos distantes dos centros de decisão e/ou formulação, seja por motivações individuais ou mesmo por compreenderem as informações que se lhes chegam de diversas maneiras (LOPES, 2012).

Os estudiosos que acreditam que raramente os formuladores de políticas públicas conseguem controlar a ação dos agentes implementadores - incluindo aqueles que, alternativamente, consideram a discricionariedade como importante atributo para garantir a qualidade dos serviços prestados à população (LIPSKY, 1980) - são conhecidos como *bottom-uppers*, vertente analítica apresentada na próxima seção.

1.2. A abordagem Bottom-up

Em relação a esta perspectiva analítica, primeiramente, cremos ser importante destacar que Lipsky, desde 1969 - portanto, antes mesmo da publicação do *Implementation* em 1973 -, já se dedicava a estudar a burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*), ou burocracia da linha de frente, justamente por reconhecer que o comportamento dos profissionais que fazem parte deste conjunto de burocratas é fundamental para uma adequada compreensão de como se desenvolvem diversas políticas públicas, mais especificamente, aquelas que pressupõem a interação entre burocracia e clientes/beneficiários de programas e projetos (LIPSKY, 2018). Ou seja, o interesse deste pesquisador por tais profissionais decorre do fato de que “*as decisões dos burocratas de nível de rua, suas rotinas já preestabelecidas e os mecanismos que eles mesmos criam para lidar com incertezas e pressões decorrentes do seu próprio ofício tornam-se efetivamente as políticas públicas que executam*” (LIPSKY, 1980, xii – tradução livre)⁹.

Portanto, diferentemente dos *top-downers*, Lipsky (*ibidem*) vê o excesso de controle sobre os burocratas de nível de rua como algo provavelmente pernicioso, tendendo mais a prejudicar o desempenho das políticas públicas que pressupõem a interação entre burocratas e beneficiários de programas e projetos do que a contribuir para o cumprimento de objetivos previamente estipulados.

Além do reconhecimento da burocracia de linha de frente como importante ator no processo de implementação de determinadas políticas, as conclusões a que Lipsky (1980) chegou também se notabilizaram por enfatizar a centralidade da discricionariedade e dos contextos de implementação como dimensões fundamentais na tradução prática de

⁹ “*I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out*” (LIPSKY, 1980, xii).

diretivas de governo. Com base em tais constatações, diversos estudiosos se basearam na agenda de pesquisa iniciada por este seminal autor, sem necessariamente focar suas análises no comportamento da burocracia de nível de rua, não obstante interessados em temas como discricionariedade, contextos de implementação, redes de implementação e autonomia dos burocratas, mesmo que tais profissionais estejam submetidos a constrangimentos institucionais e organizacionais específicos e de diversas ordens e intensidades.

Barrett e Fudge (1981), por exemplo, reconhecendo que os agentes implementadores - em virtude dos mais variados contextos em que atuam e dos constrangimentos particulares a que estão submetidos - podem firmar compromissos e pautar sua atuação em desacordo com as orientações estipuladas quando da formulação de programas e projetos, consideram fundamental entender as instituições enquanto reflexo da interação - por vezes, conflituosa - entre atores. Nesse sentido, as instituições, além de dinâmicas e de refletirem determinado conjunto de preferências, são elas próprias fundamentais para uma mais adequada compreensão de como os agentes de implementação desempenham suas tarefas.

Sob esse prisma, o trabalho dos burocratas, independentemente do escalão que ocupam, pode ser considerado uma realidade em si, podendo salvaguardar maior ou menor afinidade com os interesses dos demais escalões, dos políticos, dos objetivos formalmente definidos etc. Decorre desta autonomia relativa dos burocratas a possibilidade de interpretações variadas sobre as tarefas que executam, de sorte que os mais diversos atores implicados na implementação de iniciativas governamentais podem não aderir fielmente aos objetivos preestabelecidos bem como podem não concordar entre si sobre como colocar em prática ideias preconcebidas.

De acordo com Barrett e Fudge (*ibidem*), portanto, haveria uma tendência entre os *top-downers* de minimizar a importância da política, das relações interpessoais e das disputas em torno da realização de determinadas preferências, nas políticas públicas. Para os *top-downers*, os sucessos ou fracassos de programas e projetos concerniriam principalmente a problemas de ordem gerencial e administrativa, e não a problemas de natureza política¹⁰,

¹⁰ A exceção entre os *top-downers*, conforme procuramos mostrar na seção anterior, seria Bardach (1977).

em que conflitos de interesses engendram barganhas diversas, em que se considera que os atores estão embebidos em suas próprias realidades, agindo com base em seus valores subjetivos e não exclusivamente sob a égide de uma diretriz maior, clara, objetiva e estática. Mais do que isso, para estes autores, as negociações inerentemente políticas estão presentes desde o processo de formulação de programas e projetos e não deixam de existir quando da sua implementação, ou seja, as etapas por que as políticas públicas passam não são estanques e dissociadas umas das outras; pelo contrário, influenciam-se mutuamente (LOPES, 2012).

Numa perspectiva semelhante àquela desenvolvida por Barrett e Fudge (*ibidem*), conquanto mais afinada à sociologia das organizações e à análise de redes, Hjern e Hull (1982) também reconhecem a importância das instituições e das redes de relacionamento que se formam inter e intraorganizacionalmente quando da implementação de programas e projetos. Mais do que isso, os autores consideram que o tipo de política pública a ser implementada é importante para a compreensão dos arranjos que podem se constituir e que, de fato, vão se constituindo.

Do ponto de vista empírico, Hjern e Hull (*ibidem*) buscam conhecer como estas redes se formam, indo além, portanto, da compreensão de instituições como meros mecanismos e procedimentos formais. Ou seja, para estes autores, importa a substância, o conteúdo das instituições, pois é a partir da análise destes conteúdos que se torna possível reconhecer como se formam e se desenvolvem as redes de implementação e como elas se expressam por meio da análise do comportamento dos agentes implementadores.

Portanto, ainda que as instituições formais delimitem as possibilidades de os atores desempenharem suas tarefas rotineiras, é importante destacar que o comportamento prático de tais agentes é caracterizado pela intrínseca discricionariedade que possuem, o que implica a possibilidade de surgirem sempre novas tessituras nas redes que vão se formando.

Nota-se, com efeito, que a perspectiva de que partem tais autores também é fundamentalmente crítica àquela *top-down*, pois Hjern e Hull (*ibidem*) consideram que o processo de implementação não segue - nem tampouco deveria seguir - necessariamente uma lógica linear e sequencial, típica dos argumentos provenientes da administração

pública e fortemente presentes nos estudos sobre implementação, deste pelo menos Pressman e Wildavsky (1973). Pelo contrário, os processos de implementação, comumente, não pressuporiam uma estrutura hierárquica, rígida e previsível; pressuporiam constantes interações que contribuiriam para a formação de redes, a partir das quais determinados resultados seriam gerados, em detrimento de outros possíveis.

Em relação aos autores e ideias apresentados nesta seção, é possível dizer que, se os *bottom-uppers* reconhecem a importância da discricionariedade e dos contextos de atuação dos burocratas na implementação de políticas públicas e enfatizam o papel ativo dos agentes implementadores - ainda que submetidos a constrangimentos institucionais diversos e inseridos em determinadas redes de interação - tendem a negligenciar a importância assumida pela atuação das hierarquias superiores e pelos mecanismos formais na delimitação das estratégias a serem empregadas para que determinados resultados sejam alcançados (LESTER, BOWMAN, GOGGIN, & O'TOOLE, 1987; GOGGIN, BOWMAN, LESTER & O'TOOLE, 1990; MATLAND, 1995; DELEON, 1999; HILL; HUPE, 2002; SIMAN, 2005; PÜLZL; TREIB, 2007).

Em virtude do intenso debate entre estas duas perspectivas, diversos estudiosos que procuraram fazer um balanço crítico sobre o tema passam a reconhecer pertinências e problemas em ambas. Nesse sentido, novas propostas de pesquisa emergiram como tentativas de lidar com a reconhecida pluralidade de fatores capazes de contribuir para o sucesso ou insucesso alcançado pelas políticas públicas (LOPES, 2012). Estes estudiosos passaram a ser considerados adeptos das abordagens de implementação híbridas ou são conhecidos, simplesmente, como teóricos da terceira geração, uma vez que reconhecem méritos em ambas as vertentes supracitadas, bem como não se furtam de reconhecer a possibilidade de utilização de outros argumentos teóricos, com vistas à produção de explicações consideradas como mais verossímeis (LESTER *et al.*, 1987; GOGGIN *et al.*, 1990; MATLAND, 1995). Os principais argumentos desta vertente analítica estão apresentados na próxima seção.

1.3. As abordagens híbridas

Sabatier (1986), após realizar uma análise crítica dos principais trabalhos sobre implementação de políticas públicas disponíveis até então, procura desenvolver o que ele

considera propriamente um modelo analítico híbrido, que reconhece a importância das complexas redes que se formam quando da implementação de programas e projetos, de maneira que não apenas as características formais das políticas públicas influenciam os resultados a que se chega. Além disso, Sabatier (*ibidem*) reconhece que diferentes políticas públicas podem interagir entre si, o que torna bastante complexa a possibilidade de se relacionar determinado resultado (*outcome*) a apenas uma única e isolada iniciativa governamental.

Nesse sentido, além de defender a necessidade de se sofisticarem os instrumentos analíticos e metodológicos capazes de contribuir para explicar o porquê determinados produtos e/ou resultados são obtidos em detrimento de outros possíveis, este autor também se ocupa de distinguir produtos (*outputs*) de resultados (*outcomes*), como derivados dos processos de implementação¹¹. No caso, as metodologias mais utilizadas para se analisar a viabilização prática de programas e projetos dariam conta de melhor explicar o estabelecimento de relações entre os processos de implementação e determinados produtos (*outputs*) específicos a que se chega, sem que tenham alcance para asseverar que determinada iniciativa governamental impactou desta ou daquela maneira a vida dos cidadãos.

Uma vez que, para a realização desta tese, também reconhecemos a importância da distinção entre produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*), baseando-nos - além de Sabatier (*ibidem*) - em Pires e Gomide (2014), entenderemos doravante os *outputs* ou produtos de programas e projetos como sendo o *status* da implementação de determinadas diretrizes, metas ou estratégias, ou seja, o quanto se está próximo de determinados “*produtos previstos em um período de tempo específico*” (PIRES e GOMIDE, 2014, p. 352).

Os produtos da implementação seriam, portanto, aquilo que foi (ou não foi) diretamente produzido por determinada ação específica de governo, sendo que tais análises podem ser mais quantitativas e/ou qualitativas. Já os resultados (*outcomes*) das políticas públicas concerniriam ao impacto mais amplo destas ações na realidade social, resultados estes

¹¹ Para uma análise mais detalhada sobre a distinção entre *outputs* e *outcomes* no processo de implementação de políticas públicas, uma interessante referência é Hill e Hupe (2002).

que costumam advir de uma complexa interação entre diversas iniciativas governamentais.

Lane (1987), na mesma direção tomada por Sabatier (*ibidem*) de refletir criticamente sobre os principais fundamentos das vertentes *top-down* e *bottom-up*, considera que os primeiros estariam mais focados na noção de responsabilidade para com os fins esperados quando da formulação de programas e projetos, ou seja, tratar-se-iam de estudiosos interessados na capacidade de os agentes implementadores cumprirem as diretrizes estipuladas quando da formulação de políticas públicas. Por outro lado, os *bottom-uppers* estariam interessados em saber como tais iniciativas estão sendo, de fato, colocadas em prática, sem necessariamente importarem os fins pretendidos quando da formulação de programas e projetos.

Para este autor, os processos reais de implementação seriam, na verdade, uma combinação dessas perspectivas. No caso, os planos e diretrizes formais serviriam de base para que decisões pudessem ser colocadas em prática, bem como serviriam de base para o estabelecimento de uma cadeia de responsabilização, bem como de parâmetro para avaliações das iniciativas executadas, o que, inclusive, tenderia a favorecer a legitimidade e a transparência das políticas públicas em contextos democráticos.

Entretanto, seria preciso reconhecer ainda que os processos de implementação são dinâmicos e que conformam realidades particulares, de maneira que o cumprimento de diretrizes inicialmente estipuladas pode se dar de diversas maneiras, em virtude de uma série de motivos que comumente não são captáveis quando da formulação de programas e projetos.

Assim como Sabatier (*ibidem*) e Lane (*ibidem*), diversos outros autores também procuram contribuir com o debate teórico-metodológico acerca dos processos de implementação. Por exemplo, Goggin, Bowman, Lester & O'toole (1990) dedicam extenso espaço de reflexão à sistematização dos conhecimentos produzidos desde que o termo implementação passou a figurar de maneira mais intensa na literatura sobre políticas públicas.

A partir das conclusões a que chegam tais autores - que, diga-se de passagem, autointitulam-se da terceira geração de estudos sobre o tema -, eles passam a reconhecer a necessidade de, ao se pesquisarem processos típicos de implementação de programas e projetos, empreender análises mais parcimoniosas, envolvendo casos particulares, caracterizando o que se entende comumente como estudos de médio alcance, no sentido mertoniano do termo.

Noutros termos, em virtude das reconhecidas limitações das gerações anteriores em criar um *corpus* teórico unificado e em virtude do reconhecimento da complexidade dos fenômenos relacionados à implementação de políticas públicas, diversos adeptos desta terceira geração, entre os quais Goggin *et al.* (*ibidem*), passam a valorizar os estudos de caso e não a construção de enquadramentos analíticos capazes de subsidiar, de uma só vez, a compreensão de um elevado número de programas e projetos.

Nesta mesma toada de reflexão crítica sobre os trabalhos até então dedicados ao estudo dos processos de implementação, Matland (1995) corrobora as conclusões a que chegam principalmente Sabatier (*ibidem*) e O'toole (1986), para o quais haveria variáveis demais sendo consideradas como relevantes na explicação dos processos de implementação de políticas públicas. Sob esse prisma, importaria na verdade reconhecer sob quais condições determinadas variáveis devem ser consideradas como relevantes e as razões pelas quais se espera que sejam importantes.

Nesse sentido, Matland (*ibidem*), com vistas a sistematizar as conclusões possíveis de serem extraídas dos estudos e pesquisas sobre implementação, acredita que podemos entender o sucesso ou fracasso das iniciativas governamentais a partir, pelo menos, dos seguintes elementos: (i) conformidade a procedimentos formalmente definidos; (ii) conformidade aos objetivos previamente estipulados; (iii) alcance de determinados produtos e/ou resultados; (iv) alcance de objetivos localmente pensados e (v) melhora de um determinado ambiente político, como uma organização ou uma instituição.

No caso, pressupõe-se também, novamente reconhecendo que o tipo de política pública importa na explicação dos produtos alcançados, que alguns programas e projetos sejam mais difíceis de serem implementados do que outros, pois suas características podem engendrar maior ou menor ambiguidade quanto aos objetivos propostos e maior ou menor

conflito entre os atores encarregados, seja por formular as iniciativas governamentais, seja por colocá-las em prática.

Ainda em relação aos adeptos desta vertente de estudos sobre implementação, Kickert, Klijn and Koppejan (1997) destacam que as políticas públicas são um complexo de processos interativos entre diversos atores que atuam em instituições específicas e que conformam, de certa maneira, redes interdependentes. No caso, se os profissionais encarregados pela implementação de determinadas iniciativas adotarem práticas conflituosas e não cooperativas, é pouco provável que eles deem conta de alcançar os fins estabelecidos, reconhecendo a complexidade inerente à implementação da maioria das políticas públicas.

Além disso, uma vez que os agentes implementadores costumam se especializar nas temáticas em que atuam, Kickert *et al.* (1997) reconhecem a importância do aprendizado na explicação de como redes de implementação se formam, desenvolvem-se e - porque não? - enfraquecem-se, a depender, naturalmente, das questões em disputa. Por fim, estes autores sustentam que as redes podem ser compostas por profissionais e demais *stakeholders* que possuem intensidades de preferências variadas, contribuindo de diversas maneiras para a consecução dos fins almejados.

Finalizando esta seção sobre as abordagens híbridas, gostaríamos de fazer justiça a pelo menos mais dois autores que, mesmo antes dos pesquisadores mencionados acima realizarem seus respectivos balanços críticos sobre o estado da arte dos estudos e pesquisas relacionados à temática, já anteviam a possibilidade de compreender os processos de implementação, sem necessariamente tomar partido seja da vertente *top-down*, seja daquela *bottom-up*.

Elmore (1980), reconhecendo a complexidade dos fenômenos relacionados à implementação de políticas públicas, lança mão do conceito de *backward mapping* – mapeamento retrospectivo –, como sendo a análise retrospectiva das escolhas individuais ou coletivas, escolhas essas centrais para a compreensão dos resultados a que se chegou quando da implementação de programas e projetos. Com efeito, uma vez tomadas decisões, competiria aos pesquisadores investigar as regras, estruturas, processos e

contextos em que tais escolhas se deram, quais eram as opções disponíveis e porque determinadas alternativas se sobrepuseram a outras possíveis.

A opção pelo *backward mapping* se justificaria, inclusive, por representar uma melhor opção ante os trabalhos produzidos sob a lógica *top-down*, os quais partiam de uma série de presunções para explicar o sucesso ou fracasso das políticas. A análise retrospectiva seria aquela que torna possível redesenhar o encadeamento de ações, revelando as posições que os atores ocupam, como as organizações operam e interagem entre si, sem a necessidade de se ficar supondo de antemão, por exemplo, quem são os atores que desfrutam de mais poder e/ou como as organizações e indivíduos se comportam, na prática (LOPES, 2012).

Além disso, considerando que as políticas públicas raramente dizem respeito a apenas um ator ou organização, os processos inerentes à implementação dependem de como as ações, iniciativas e comportamentos são coordenados, face à necessidade de cooperação entre diversos atores que atuam em instituições específicas (SCHARPF, 1978). Os resultados das políticas públicas, sob este prisma, possuem estreita relação com o padrão de interação entre atores e entre organizações.

As redes de que fazem parte os agentes, portanto, constroem-lhes as possibilidades de ação não apenas por meio de mecanismos formais, mas também em virtude da percepção que cada ator tem de seu próprio trabalho, da organização em que atua e das relações que possui com outrem. No caso, a depender de como as redes se configuram, os atores podem se comportar de diferentes maneiras, sendo improvável que se reconheça de antemão, tal como frisado no *backward mapping* de Elmore (*ibidem*), os caminhos que irão escolher, sem que se diagnostiquem os padrões de interação nos quais realmente estão inseridos e que vão sendo constituídos na prática.

Em suma, os autores mencionados até o momento nesta seção - que tentam superar o embate entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, por meio do reconhecimento da pertinência dos principais argumentos de ambas as vertentes, bem como procuram desenvolver novos argumentos explicativos sobre a viabilização prática de programas e projetos - reconhecem que os processos de implementação podem ser analisados de diversas maneiras, incluindo-se tanto considerações acerca dos dispositivos formais e dos

interesses dos políticos e burocratas do alto e médio escalão dos governos, como também o papel dos agentes implementadores, os quais estão em contato mais ou menos direto com os beneficiários de programas e projetos (SUBIRATS, 1998).

Diante do exposto, é possível concluir que os processos de implementação são fenômenos complexos e dinâmicos, sendo até certo ponto pouco produtivo lhes imputar de antemão presunções, tanto à maneira *top-down*, quanto à maneira *bottom-up* (PALUMBO e CALISTA, 1990). Afinal de contas,

After years of debate between top-down and bottom-up scholars, both sides seem to agree that implementation is a continuum located between central guidance and local autonomy. The preferences of street-level bureaucrats and the negotiations within implementation networks have to be taken into account to the same extent as centrally defined policy objectives and efforts at hierarchical control. The actual position of individual implementation processes on this continuum is an empirical rather than a theoretical question (PÜLZL & TREIB, 2007, p. 100).

Pois bem, diante do reconhecimento de que as políticas públicas são dinâmicas e de que os processos de implementação, de fato, conservam vicissitudes e idiosincrasias que particularizam programas e projetos e que tornam bastante difíceis a construção de modelos teóricos generalizantes, tornou-se amplamente aceito o pressuposto geral de que as iniciativas governamentais colocadas em prática podem ser analisadas de diversas maneiras, seja do ponto de vista do enquadramento do(s) objeto(s) de investigação, seja do ponto de vista das perspectivas teóricas adotadas, seja do ponto de vista metodológico etc.

Estas constatações abriram caminho para o desenvolvimento dos mais atuais estudos sobre o tema, os quais partem do pressuposto de que as divergências entre *top-downers* e *bottom-uppers* já foram satisfatoriamente tratadas, bem como partem do pressuposto de que os processos de implementação são, em sua maioria, inerentemente complexos, sobretudo em virtude da pluralidade de políticas existentes e das respectivas combinações entre atores, instituições, objetivos, estratégias, recursos financeiros etc., o que implica inúmeras possibilidades de se implementarem programas e projetos. Por conseguinte, diversos estudiosos contemporâneos reconhecem a possibilidade de se analisarem os processos de implementação de políticas públicas sob múltiplas perspectivas, teorias e

enfoques analíticos (HILL & HUPE, 2002; PÜLZL & TREIB, 2007; HILL, 2018; SÆTREN, 2018).

Na próxima seção, apresentamos alguns estudos contemporâneos sobre implementação de políticas públicas, momento em que conferimos especial ênfase à produção de estudos e pesquisas sobre o tema até então desenvolvidos no Brasil.

1.4. Estudos e pesquisas contemporâneos sobre implementação

Em linhas gerais, é possível dizer que os estudos contemporâneos, muito mais do que polemizar com as gerações anteriores e de as criticar, reconhecem que a própria natureza das políticas públicas e, obviamente, o interesse de pesquisa dos estudiosos são os principais atributos que devem fundamentar a escolha das lentes com que se deseja olhar para determinados processos de implementação. Nesse sentido, observa-se que este subcampo de análise de políticas públicas tem se caracterizado pela pluralidade de enfoques, temas, enquadramentos, abordagens e metodologias. Além disso, os estudos sobre implementação têm adquirido cada vez mais relevância e capilaridade em todo o mundo, deixando de estar quase que exclusivamente restritos aos países desenvolvidos.

No caso específico do Brasil, onde esta agenda de pesquisa já nasce a partir dos enfoques mais contemporâneos, tem sido observado na atual década um expressivo crescimento do subcampo. Se tomarmos como base, por exemplo, a publicação do livro organizado por Faria (2012) e inteiramente dedicado ao assunto, desde aquele ano até os dias atuais, é possível dizer que os estudos sobre implementação ganharam escala e se diversificaram bastante no país.

Inicialmente mais restrita a pesquisas sobre o comportamento dos burocratas (LOTTA, 2019), especialmente daqueles de nível de rua, logo se reconheceu a necessidade de estudos voltados à compreensão da atuação dos demais escalões da burocracia, como ficou claro a partir da coletânea de textos organizada em 2015 exclusivamente dedicada a análises sobre o médio escalão (CAVALCANTE e LOTTA, 2015). Concomitante a esta agenda específica de estudos sobre os agentes governamentais e sobre os condicionantes e características de sua atuação, alguns trabalhos já seguiam por trilhas um pouco

diferentes, no caso, mais afastadas de um enfoque predominantemente *bottom-up* e simpáticas às abordagens híbridas (LOPES, 2019).

Por exemplo, Lima e D’Ascenzi (2013), com o objetivo de analisar o processo prático de institucionalização dos Institutos Federais de Tecnologia, adotam uma perspectiva mais parecida com aquela que propõe uma síntese das abordagens *top-down* e *bottom-up*. No caso, tais autores partiram do pressuposto de que é possível entender os processos de implementação como dotados de plasticidade, ou seja, os planos que formalizam as políticas públicas não são rígidos e imutáveis. Pelo contrário, qualquer intenção mais ou menos formal, quando viabilizada na prática, assume contornos particulares decorrentes, no mínimo, de variáveis contextuais e das crenças, ideias e conhecimentos dos agentes implementadores (LOPES, 2019).

Já em meados da década de 2010, começaram a ganhar força alguns estudos voltados à compreensão dos processos de implementação, sob o prisma dos arranjos institucionais e das capacidades estatais (GOMIDE & PIRES, 2014); PIRES & GOMIDE (2016); PIRES (2016). No caso, os arranjos institucionais concerniriam ao “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de cada política” (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 20), ao passo que as capacidade estatais - políticas e administrativas - seriam aquelas efetivamente mobilizadas quando da viabilização prática de programas e projetos, uma vez que a implementação de políticas requer minimamente legitimidade, recursos financeiros, práticas cooperativas e um corpo técnico apto a transformar ideias em ações concretas.

Ainda em relação ao desenvolvimento deste subcampo de estudos no Brasil, também é importante destacar as pesquisas que procuram explorar a relação entre implementação de políticas públicas e reprodução de desigualdades (PIRES, 2019). Por exemplo, reconhecendo que os agentes implementadores atuam de maneira discricionária e em contextos de relativa imprevisibilidade e incerteza, os burocratas acabam desenvolvendo mecanismos e estratégias adaptativas, com vistas a tornar suas próprias rotinas de trabalho mais confortáveis para si próprios. Entre tais mecanismo e estratégias, podemos destacar a rotulação dos beneficiários dos serviços públicos, que passam a ser assistidos, por

exemplo, com base em juízos de valor aprioristicamente estabelecidos pelos implementadores (LOPES, 2019).

Portanto, a atuação dos burocratas, longe de ser neutra e pautada por uma suposta imparcialidade racional-legal no sentido weberiano do termo, é influenciada pelas disposições internalizadas dos prestadores de serviço, por suas crenças e concepções, o que pode implicar tanto um relacionamento positivo com os beneficiários de programas e projetos, quanto podem implicar padrões de relacionamento que dificultem o acesso da população a diversos bens e serviços, contribuindo para a reprodução de diversos tipos de desigualdades sociais (PIRES, 2017; 2019).

Pois bem, nos dias atuais, todas estas agendas de pesquisa continuam a se desenvolver, bem como se somam a elas diversas outras, que têm apresentado variações tanto em termos de enquadramento teórico e enfoque analítico, quanto em termos de setores de políticas públicas analisados, como, por exemplo: (i) políticas de saúde, (ii) assistência social, (iii) trabalho, emprego e renda, (iv) educação etc. (LOTTA, 2019).

Em suma, devido ao fato de os estudos sobre implementação terem entrado definitivamente na agenda de pesquisa de diversos estudiosos das políticas públicas no Brasil apenas ao final da década de 2000 deste século, com efetivo crescimento do subcampo apenas a partir de 2010, pode se dizer que a produção acadêmica nacional evoluiu a passos largos, seja do ponto de vista da escala, seja do ponto da diversidade teórico-analítica e empírica dos trabalhos produzidos.

Em grande medida já afim à produção acadêmica internacional contemporânea, os estudos realizados no Brasil têm, em seu conjunto, considerado como importantes dimensões do processo de implementação: (i) sofisticados entendimentos acerca do que são os planos instituidores de políticas públicas, (ii) a necessidade de incorporar nos modelos analíticos conceitos como ideias, crenças e valores como determinantes do comportamento dos burocratas, (iii) a pertinência de se pensar as políticas públicas como redes de implementação; (iv) a necessidade de incorporar aos modelos analíticos variáveis contextuais, socioeconômicas etc. de cada realidade; (v) a possibilidade de apropriação de construtos sociológicos para pensar a interação entre os agentes implicados nos processos de implementação de políticas públicas e entre tais agentes e

os beneficiários de programas e projetos e, por fim, (vi) a mobilização de diversos conceitos auxiliares, como os de arranjos institucionais, capacidade estatal e governança (LOPES, 2019).

Finalizando esta seção, gostaríamos de destacar que estudos contemporâneos sobre implementação - aqui apresentados por meio das principais linhas de pesquisa desenvolvidas no Brasil -, não obstante a grande flexibilidade das agendas atuais de pesquisas, tem reconhecido como importantes alguns pressupostos, tidos como fundamentais às análises sobre a viabilização prática de programas e projetos.

Especificamente, estamos nos referindo à (i) a reconhecida indissociabilidade entre formulação e implementação de políticas públicas, distinguíveis, quando necessário, apenas por finalidades heurísticas e (ii) à necessidade de clareza, na hora de se decidir pelos fenômenos a serem explicados, sobretudo no que concerne aos produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*) gerados pelas iniciativas governamentais.

No caso do primeiro pressuposto, diversos estudiosos, desde pelo menos Barrett e Fudge (1981), consideram que, por mais que seja possível pensar em distinguir analiticamente as etapas típicas por que as políticas públicas passam, não é possível ignorar que elas se influenciam mutuamente (BARRETT & FUDGE, 1981; HILL, 2006). Se levarmos em conta que os planos ou desenhos de programas e projetos raramente são completos, claros e satisfatórios para todos os agentes envolvidos, então, é de se esperar que a negociação entre diversos atores formuladores de políticas, entre eles e os implementadores e entre os implementadores e o público-alvo seja fundamental para a compreensão dos processos relativos à implementação (LOPES, 2012).

Portanto, ainda que possamos compreender as políticas públicas por meio da distinção entre suas etapas, na verdade, todas estas fases costumam fazer parte de uma unidade mais ou menos coerente de sucessivas decisões, ou seja, tais fases não são discretas umas em relação às outras. Pelo contrário, são contínuas, engrenagens de uma mesma cadeia decisória comumente complexa, composta por diversos atores e níveis organizacionais, com responsabilidades e interesses próprios, conquanto atuando com um mínimo de coordenação para a consecução de fins mais ou menos comuns. Diante destas constatações, é possível concluir ainda que o processo de elaboração de políticas públicas

interfere na maneira como programas e projetos são implementados, sendo, com efeito, importante dimensão na explicação dos produtos e/ou resultados a que se chega (HILL & HUPE, 2002).

Em relação ao segundo pressuposto fundamental, concernente à escolha das dimensões de políticas públicas a serem explicadas nos estudos do subcampo - e seguindo recomendações de trabalhos já clássicos sobre o tema, como aquele de Sabatier (1986) -, trata-se basicamente de delimitar se os produtos (*outputs*) da implementação e/ou os seus resultados (*outcomes*) serão o objeto principal de investigação. Tal delimitação se faz importante, a partir do reconhecimento de que, não obstante possa ser considerado como desejável do ponto de vista da *accountability* buscar compreender o impacto específico das políticas públicas na vida dos cidadãos, considerar tais resultados (*outcomes*) de programas e projetos enquanto fatores a serem explicados pelos estudos sobre implementação é bastante complicado, quando não arriscado, do ponto de vista dos enquadramentos típicos das pesquisas do subcampo. Por exemplo, uma primeira e mais comum complicação, já mencionada neste trabalho, por sinal, decorreria do fato de os *outcomes* poderem sofrer diversas interferências que não aquelas diretamente relacionadas com o processo de viabilização prática de uma política pública específica.

Noutros termos, é muito difícil atribuir a um único e exclusivo programa ou projeto determinado efeito sobre a realidade social, uma vez que tal realidade é influenciada simultaneamente por inúmeros fatores contextuais - entre os quais aqueles políticos e econômicos - e por diversas outras iniciativas governamentais. Por exemplo, uma política qualquer de geração de empregos pode estar sendo implementada satisfatoriamente, ao mesmo tempo em que não estejam sendo gerados os resultados esperados, pelo simples fato de que uma crise econômica pode estar implicando a retração do mercado de trabalho de algum país, região ou localidade.

No caso de políticas educacionais, temática que nos interessa mais de perto, diversas iniciativas governamentais podem estar sendo implementadas satisfatoriamente, conquanto sem produzir os efeitos esperados sobre desempenho educacional de determinados discentes. Por exemplo, esta situação poderia ser explicada pelo fato de uma crise econômica implicar que determinadas famílias responsáveis por tais estudantes estejam passando por contextos de privação como aqueles de vulnerabilidade e risco

social, que, reconhecidamente, impactam na qualidade do processo de ensino-aprendizagem.

Diante do exposto, conclui-se que a opção por se analisarem os *outcomes* de políticas costuma implicar a necessidade de se considerar que tais resultados podem ser influenciados por uma miríade de fatores que, comumente, extrapolam os processos típicos de implementação, tornando a busca pelo estabelecimento de algum tipo de relação causal entre tais processos e o seu impacto direto na vida dos cidadãos muito difícil de ser estabelecido pelas abordagens e metodologias típicas deste subcampo.

É dentro deste contexto que diversos estudos sobre implementação de políticas públicas consideram mais pertinente trabalhar com *outputs* enquanto elementos a serem explicados, sem a necessidade de se buscar compreender os impactos específicos de certas intervenções na realidade.

Pois bem, com base nos principais argumentos até então apresentados nesta revisão da literatura específica e que caracterizam, em seu conjunto, os mais contemporâneos estudos sobre o tema, podemos elencar como características fundamentais à compreensão atual dos processos de implementação da maioria das políticas públicas: (i) grande parte das políticas públicas é definida com base em dispositivos formais, quando não consubstanciadas em lei; (ii) as políticas públicas costumam demandar estratégias mais ou menos claras, que devem ser transformadas em ações concretas, com vistas ao cumprimento dos objetivos pretendidos; (iii) os processos de formulação e de implementação de políticas públicas se influenciam mutuamente, com consequências sobre os produtos e/ou resultados gerados; (iv) as políticas públicas costumam demandar uma cadeia de implementação que começa com os formuladores de programas e projetos, normalmente com a participação do alto escalão de governos e/ou do poder legislativo, e que contempla as gerências intermediárias e os profissionais diretamente responsáveis pela prestação de algum serviço à população; (v) o alto escalão dos governos costuma possuir instrumentos mais ou menos formais, capazes de estimular o compromisso dos agentes da cadeia de implementação para com os objetivos pretendidos; (vi) os demais atores da cadeia de implementação podem atuar em maior ou menor concordância com as estratégias e objetivos previamente definidos; (vii) as políticas públicas costumam ser retroalimentadas a partir do comportamento dos beneficiários e da opinião pública em

geral; (viii) as políticas públicas costumam sofrer interferência dos mais diversos *stakeholders* relacionados a temáticas específicas, (ix) as políticas públicas costumam se processar dentro de arranjos institucionais, muitas das vezes, já existentes, e que se relacionam entre si seja vertical, seja horizontalmente; (x) os contextos político, econômico e social influenciam os processos de implementação e, por fim, (xi) tanto os *outputs* quanto os *outcomes* que vão sendo percebidos podem contribuir para a revisão dos objetivos inicialmente propostos e para correções de rumo nos processos de implementação.

Com efeito, é possível constatar que, não obstante a agenda contemporânea seja caracterizada pela pluralidade de estudos e pesquisas, parece se ter chegado ao consenso mínimo de que a implementação de políticas públicas costuma ser multidimensional e demandar o engajamento e a negociação entre os mais diversos atores necessários à viabilização prática de programas e projetos (DATNOW, 2002).

Mais do que isso, as políticas públicas costumam ser implementadas por meio da interação entre diferentes níveis hierárquicos de atores e instituições e em contextos socioeconômicos, políticos e culturais específicos, de maneira que os produtos a que se chega dificilmente são derivados em exclusivo da política pública tal como inicialmente formulada, em termos da definição dos caminhos a serem percorridos para a obtenção de determinados produtos e/ou resultados (McLAUGHLIN, 2006).

Uma vez apresentadas as características que entendemos serem representativas das diversas vertentes de estudos e pesquisas sobre o tema, procedemos abaixo a uma síntese de diversos argumentos analíticos que podem ser considerados úteis para compreensão contemporânea dos processos de implementação, argumentos esses aplicáveis ao estudo de caso proposto nesta tese.

1.5. Síntese dos argumentos analíticos

Especificamente para a realização desta tese, assumimos como argumentos analíticos fundamentais à compreensão dos processos de implementação de políticas públicas e utilizados para o caso específico da implementação do atual Plano Nacional de Educação:

1. O processo de formulação de políticas públicas afeta a sua implementação, com consequências sobre os produtos (*outputs*) gerados:
 - Quanto mais conflituoso o processo de formulação de uma política pública, menor a probabilidade de a sua implementação transcorrer conforme previsto, com consequências negativas sobre o alcance dos objetivos propostos
 - Quanto mais participativo for o processo de formulação, maiores são as chances de a implementação contar com a adesão dos *stakeholders* – incluindo outros níveis de governo, no caso de políticas que pressupõem a cooperação federativa - que podem afetar a viabilização prática das iniciativas governamentais, com consequências positivas sobre o alcance dos objetivos propostos
2. As características que definem as políticas públicas afetam o seu processo de implementação, com consequências sobre os produtos (*outputs*) gerados:
 - Quanto mais complexa a natureza de determinada política pública - por exemplo, em relação às questões que suscitam, às instituições que mobilizam, aos recursos que pressupõem e aos *stakeholders* que evocam - mais difícil será sua implementação
3. As capacidades estatais (políticas e administrativas) interferem no processo de implementação de políticas públicas, com consequências sobre os produtos (*outputs*) gerados:
 - altas capacidades políticas favorecem a implementação de políticas públicas, uma vez que são requisitos necessários ao estabelecimento de relações cooperativas entre todos os atores e instituições necessários à viabilização prática de determinado programa ou projeto
 - altas capacidades administrativas favorecem a implementação de políticas públicas, uma vez que são requisitos necessários à tradução prática das iniciativas governamentais, em termos de recursos técnicos, humanos e gerenciais

4. A pressão dos grupos de interesse sobre as políticas públicas afeta sua implementação, com consequências sobre os produtos (*outputs*) gerados:
 - Coalizões de defesa especializadas e interessadas em determinada temática contribuem positivamente para a implementação de políticas públicas
 - Grupos de interesse contrários à implementação de determinada política pública contribuem para obstaculizar a sua implementação

5. Mudanças nos contextos político e econômico afetam o processo de implementação de políticas públicas, com consequências sobre os produtos (*outputs*) gerados:
 - Crises econômicas afetam negativamente o processo de implementação de políticas públicas e podem prejudicar o alcance dos objetivos pretendidos
 - Crise políticas afetam negativamente o processo de implementação de políticas públicas e podem prejudicar o alcance dos objetivos pretendidos

Apresentados os argumentos analíticos que, com base na revisão da literatura acima, consideramos fundamentais à compreensão dos processos de implementação do Plano Nacional de Educação, passamos ao segundo capítulo desta tese, em que procuramos discorrer mais detidamente sobre o atual PNE e sobre como procedemos para a realização desta pesquisa.

Capítulo 2 - Contextualização e descrição do atual PNE, hipóteses de pesquisa, metodologia, estratégias e instrumentos de coleta de informação

Neste capítulo, apresentamos de forma mais detalhada o nosso objeto de pesquisa, a partir de uma contextualização mais geral dos Planos Nacionais de Educação desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a partir da descrição das características mais gerais do atual PNE. Em seguida, tendo em vista os objetivos da tese, apresentamos as hipóteses de que partimos, para, na sequência, apresentarmos a metodologia de pesquisa e as principais estratégias e instrumentos de coleta de informação que utilizamos.

2.1 O Plano Nacional de Educação na nova ordem constitucional

A atual Carta Magna brasileira, em seu art. 214, prevê explicitamente a necessidade de se estabelecer o Plano Nacional de Educação, cuja vigência deve ser plurianual e que abarque todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, bem como pressuponha ações a serem concertadas e realizadas pelos três níveis de governo (BRASIL, 1988). Na mesma toada, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 não apenas corrobora os ditames constitucionais como define ser tarefa da União coordenar, em cooperação com estados e municípios, o processo de elaboração do PNE, o qual deveria ser enviado ao Congresso Nacional no prazo máximo de um ano, contado a partir da promulgação da LDB (BRASIL, 1996b).

Com base nestas referências legislativas, diversos atores interessados na temática educacional, sejam eles ocupantes de cargos públicos ou não, começaram a trabalhar em prol da efetiva elaboração de um Plano Nacional de Educação, ou seja, passaram a se mobilizar para que as inscrições contidas na CF-88 e na LDB-96 saíssem do papel e se transformassem em realidade concreta. É dentro deste contexto, por exemplo, que o deputado federal Ivan Valente (PT-SP) apresentou o Projeto de Lei (PL) nº 4.155 de 1998, a partir de propostas debatidas e aprovadas quando do II Congresso Nacional de Educação (CONED), realizado em 1997 (CONGRESSO NACIONAL, 1998). Além desta iniciativa, também no ano de 1998, o governo federal enviou ao poder legislativo seu próprio Projeto de Lei, que passou a vigorar na Câmara dos Deputados como PL nº 4.173. Nesta Casa, a relatoria do parecer e do substitutivo ao texto enviado pelo governo ficou a cargo do deputado federal Nelson Marchezan (PSDB-RS), que procurou incorporar no

documento algumas das proposições do PL proposto pelo deputado Ivan Valente (SENA, 2014). O Projeto de Lei nº 4.173 de 1998, após a tramitação no Congresso Nacional, foi sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso aos 9 de janeiro de 2001, transformando-se no primeiro PNE do Brasil efetivamente consubstanciado em lei (nº 10.172)¹². Tratar-se-ia, portanto, de um documento que tornava obrigatória a implementação do Plano Nacional de Educação, com vigência estipulada para os dez anos subsequentes, ou seja, de 2001 a 2010 (BRASIL, 2001).

Sobre este PNE, cumpre registrar que a redação aprovada no Congresso Nacional foi objeto de 9 (nove) vetos presidenciais, uma vez que o poder executivo julgou improcedente formalizar determinadas obrigações, sobretudo aquelas concernentes ao financiamento do referido Plano (SENA, 2014). Como consequência, sua formalização em lei acabou não sendo seguida da correlata viabilização prática, em grande medida, pela ausência justamente de recursos financeiros destinados a tal fim e pela ausência de efetiva estrutura de implementação, sem contar com o fato de o documento não ter conquistado o engajamento dos principais *stakeholders* relacionados à temática educacional, uma vez que as propostas da sociedade civil foram aquelas predominantemente vetadas e/ou excluídas da redação final do Plano (BRITTO, 2015; DOURADO 2010). Nesse sentido, diversos autores consideram que o PNE 2001-2010 acabou regredido a uma mera “carta de intenções” (SGUISSARDI, 2006; VALENTE & ROMANO, 2002 *apud* SENA, 2014).

Entretanto, a supramencionada desmobilização em torno do PNE (2001-2010) suscitou reflexões e aprendizados, de maneira que, ao final desta primeira década dos anos 2.000, rearticulações começaram a ser percebidas em prol da construção de um novo Plano Nacional de Educação. É dentro deste contexto, por exemplo, que a Emenda Constitucional (EC) nº 59 de 2009 alterou a redação do art. 214 da CF-88, sobretudo no sentido de constitucionalizar o prazo de dez anos para vigência do PNE – o que, diga-se de passagem, autonomiza o Plano de Educação de mandatos eletivos e o torna vinculado a três Planos Plurianuais (PPA) diferentes - e de propor a criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), a ser elaborado e instituído colaborativamente entre todos os entes federados. Além disso, levando em conta a experiência anterior, a nova redação proposta

¹² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm

pela EC nº 59 vinculou a existência dos próximos Planos a investimentos em educação, por meio da necessidade de se definirem metas sobre o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) a ser alocado especificamente com esta política setorial¹³.

Ainda em relação à mobilização em torno da construção de um novo PNE, no ano de 2010, entre os dias 28 de março e 1º de abril, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE), que contou com a presença de mais de 3.000 delegados e com a intensa participação de atores individuais e coletivos interessados na temática. A CONAE 2010, em afinidade à EC nº 59 de 2009, teve como pautas principais discutir a construção de um Sistema Nacional de Educação e propor um novo Plano Nacional de Educação, lembrando que a realização da CONAE 2010 coincidiu com último ano de vigência do PNE então em curso. De acordo com Britto (2015), as deliberações formalizadas a partir da CONAE podem ser consideradas o marco inicial do processo de elaboração do PNE consubstanciado cerca de quatro anos depois na lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.

2.1.1. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 e suas características gerais

Tal como já mencionado, o atual Plano Nacional de Educação é fruto tanto de aprendizados em relação ao PNE anterior (2001-2010) quanto de amplo debate envolvendo a sociedade civil e o poder público, seja por meio da supramencionada CONAE de 2010, seja por meio dos cerca de quatro anos que caracterizaram o seu processo de tramitação no Congresso Nacional. A primeira versão do documento que deu origem à lei 13.005 de 25 de junho de 2014, sancionada - sem vetos - pela presidente da república Dilma Rousseff, é de autoria do próprio poder executivo que, ainda no ano de 2010, encaminhou à Câmara dos Deputados a primeira versão do texto que viria a se tornar, anos mais tarde, o atual PNE.

Desde a sua promulgação, o Plano Nacional de Educação (2014-2024) pode ser considerado como a principal iniciativa destinada efetivamente a transformar a realidade educacional brasileira. Ele contempla ações que vão desde a educação infantil até o ensino superior, passando por todos os entes da federação, níveis, etapas e modalidades de ensino e incluindo ações focadas tanto nos profissionais do magistério quanto nos demais

¹³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm

profissionais da educação, bem como estipulando recursos orçamentários para financiar todas essas iniciativas. O PNE vigente prevê ainda que todos os níveis de governo, em regime de colaboração, (re)elaborem seus respectivos Planos Educacionais, no prazo de um ano, contado a partir da promulgação da lei nacional.

No caso, todos os novos Planos de Educação - incluindo o PNE atualmente em vigor - deveriam conter iniciativas relacionadas à garantia do direito à Educação Básica, à qualidade do ensino oferecido, ao acesso à educação pública e gratuita, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais de todos e todas. Um outro grupo específico de ações deveria tratar da redução das desigualdades educacionais e da valorização da diversidade cultural do país. Um terceiro grupo de iniciativas deveria abordar a valorização dos profissionais da educação, enquanto um quarto grupo deveria tratar especificamente de ações voltadas para o ensino superior. Além disso, como já mencionado, o financiamento da educação também passa a ser explicitamente contemplado na lei que instituiu o atual PNE. Por fim, cumpre destacar que, ainda que nem todos os entes da federação sejam responsáveis diretos pela oferta de determinado nível, etapa ou modalidade de ensino¹⁴, o PNE preconiza que todos os governos devem assumir, compartilhadamente, a responsabilidade pelo cumprimento integral dos Planos de Educação.

Em relação especificamente ao Plano Nacional que nos interessa mais de perto, o corpo da lei que o instituiu conta com 14 (catorze) artigos, bem como o seu anexo conta com 20 (vinte) metas e 254 estratégias. Sobre os catorze artigos, eles, grosso modo, definem: as 10 (dez) principais diretrizes do PNE; as fontes de dados oficiais que deverão ser utilizadas como base para aferição do cumprimento das iniciativas em tela; as instituições formalmente definidas como responsáveis pelas ações de monitoramento e avaliação do Plano; definições sobre o investimento público a ser feito em educação no horizonte temporal estipulado; definições sobre as conferências nacionais, estaduais e municipais de educação, além de definir o prazo para que os entes subnacionais promulguem a lei instituidora dos seus respectivos Planos de Educação.

¹⁴ De acordo com a Constituição Federal de 1988, “compete aos Municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, aos Estados e Distrito Federal no ensino fundamental e médio, e à União atuar supletivamente para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em todos os níveis de ensino” (CF/1988, art. 211, §1º).

Ainda em relação aos artigos constantes no corpo da supramencionada lei, há definições e orientações acerca do estabelecimento específico de práticas cooperativas entre os três níveis de governo da federação brasileira, para que seja possível a todos eles concertarem suas ações, em prol do aumento da qualidade da educação oferecida no país. Entre tais iniciativas, merece destaque a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Educação, pensado para ser a instância formalmente responsável pela articulação dos três níveis de governo no cumprimento das diretrizes, metas e estratégias definidas em todos os Planos de Educação elaborados país afora.

No caso das vinte Metas, tal como já anunciado acima, elas contemplam as mais diversas dimensões da realidade educacional brasileira, da educação básica à superior, incluindo a valorização dos profissionais da educação e o financiamento desta política setorial. Em relação às 254 estratégias, todas elas dizem respeito às 20 metas e foram idealizadas com o propósito de nortear o alcance das metas a que respectivamente dizem respeito.

Quadro 1 - PNE 2014-2024: Temáticas sobre as quais versam as 20 metas e quantitativo de estratégias por meta

Temáticas sobre as quais versam as 20 metas	Estratégias
1 - Educação Infantil	17
2 - Ensino Fundamental	13
3 - Ensino Médio	14
4 - Educação Especial/Inclusiva	19
5 - Alfabetização	7
6 - Educação integral	9
7 - Aprendizado adequado na idade certa (IDEB)	36
8 - Escolaridade média	6
9 - Alfabetização e alfabetismo funcional de jovens e adultos	12
10 - EJA integrada à Educação Profissional	11
11 - Educação Profissional	14
12 - Educação Superior	21
13 - Titulação de professores da Educação Superior	9
14 - Pós-graduação	15
15 - Formação de professores	13
16 - Formação continuada e pós-graduação de professores	6
17 - Valorização do professor	4

18 - Plano de carreira docente	8
19 - Gestão democrática	8
20 - Financiamento da Educação	12
TOTAL	254

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Tanno (2016)

Ainda em relação às características mais gerais do atual Plano Nacional de Educação, faz-se mister destacar que, não obstante se trate de uma proposta originária do poder executivo federal, mais especificamente, do seu Ministério da Educação, o documento, devido à sua natureza holística, prevê tanto iniciativas de responsabilidade do governo federal quanto diversas diretrizes, metas e estratégias que só são alcançáveis e/ou executáveis a partir da efetiva cooperação dos demais entes da federação.

Por exemplo, em relação às diretrizes, metas e estratégias concernentes à educação infantil, uma vez que o ente municipal é o principal responsável pela oferta desta etapa de ensino, o cumprimento das iniciativas ao nível federal depende muito mais das ações de todos os 5.570 municípios do país do que do governo federal propriamente dito, cujas atribuições em relação a esta etapa são de caráter redistributivo e suplementar. Ainda a título de ilustração, no caso do ensino médio, etapa educacional que está predominantemente sob responsabilidade dos governos estaduais, a mesma lógica se aplica, ou seja, as iniciativas nacionais relacionadas a esta última etapa da Educação Básica só são alcançáveis e/ou executáveis a partir de ações realizadas pelos estados e pelo distrito federal.

Em suma, o Plano Nacional de Educação, uma vez que contempla todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, prevê iniciativas que concernem a todos os entes federados e que, em alguns casos, só são executáveis e/ou atingíveis mediante a atuação concreta dos estados, do distrito federal e dos municípios. Em diversos casos, o cumprimento das metas no nível nacional corresponde a uma média do desempenho dos entes subnacionais, enquanto principais responsáveis pela prestação de determinados serviços educacionais à população.

Contudo, diversas outras iniciativas concernentes ao PNE requerem o protagonismo do governo federal, como, por exemplo, aquelas relacionadas à criação de leis extensivas a

todos os níveis de governo e aquelas relacionadas a outros mecanismos infralegais de normatização de políticas, serviços, processos educacionais etc. Além disso, compete predominantemente ao governo federal desenvolver ações de monitoramento e avaliação do PNE, bem como participar do financiamento da execução desta política setorial. Ainda em relação às iniciativas que requerem o protagonismo do governo federal, estão aquelas relacionadas ao desenvolvimento de mecanismos específicos de cooperação interfederativa, entre as quais poderíamos destacar o papel de coordenação do processo de criação do Sistema Nacional de Educação.

Pois bem, feita a contextualização mais geral da temática dos Planos Nacionais de Educação no pós-1988, bem como apresentadas as características gerais do atual PNE, procedemos abaixo à apresentação mais detalhada dos objetivos, hipóteses, estratégias, instrumentos e fontes de pesquisa.

2.2 A proposta geral da tese: objetivos, hipóteses, metodologia, estratégias, instrumentos e fontes de pesquisa

Tal como já adiantado na introdução desta tese, reiteramos que o principal objetivo de pesquisa foi investigar as razões que podem ser apontadas como explicação para o já constatado déficit na implementação do PNE, sobretudo considerando que o governo federal não deu conta de viabilizar formalmente o Sistema Nacional de Educação, o Custo Aluno-Qualidade Inicial e o Custo Aluno-Qualidade no prazo estipulado pela lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Para isso, partimos e comprovamos as hipóteses descritas a seguir.

2.2.1 Hipóteses de Pesquisa

De antemão, consideramos importante registrar que as hipóteses de pesquisa com que trabalhamos nesta tese são distinguíveis predominantemente por finalidades heurísticas. Noutros termos, reconhecendo que os processos de elaboração e de implementação de políticas públicas constituem um *continuum*, sendo, aliás, que todas as etapas por que as políticas públicas passam se influenciam mutuamente, as diversas dimensões do processo de elaboração e de implementação do PNE apresentadas sob a forma das hipóteses abaixo também se interrelacionam, sendo pouco provável que, no mundo real, sejam passíveis

de serem captadas isoladamente. Feito este importante adendo, procedemos abaixo à apresentação das hipóteses.

1ª hipótese: os conflitos que caracterizaram o processo de formulação do PNE afetaram negativamente a sua implementação, com consequências também negativas sobre a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ.

- A ausência de consensos entre o poder executivo federal e as comunidades de *advocacy* do campo educacional observada quando da formulação do Plano Nacional de Educação transpôs-se à sua implementação, com consequências negativas sobre a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ.

Em relação a esta primeira hipótese, originariamente, admitimos uma hipótese alternativa - e que também encontra amplo respaldo na literatura específica - de que a participação das comunidades de *advocacy* no processo de implementação do PNE conferiria a ele maior legitimidade, com consequências positivas sobre a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ. Entretanto, para o caso específico de nosso interesse, o conflito aberto entre a agência implementadora - o governo federal - e os grupos de interesses do campo educacional caracterizou uma situação em que a participação no processo de elaboração de políticas públicas pôde ser considerada como predominantemente negativa, com impactos também negativos sobre sua implementação.

Ou seja, reconhecendo que o processo de implementação de políticas públicas pode suscitar maior ou menor conflito em torno de temáticas, procedimentos, recursos e instrumentos necessários à viabilização prática das iniciativas governamentais e que pode contar com a adesão mais ou menos intensa dos agentes implementadores, é importante destacar que todas essas possibilidades decorrem, em grande medida, das maneiras como programas e projetos são elaborados. Isso porque as mesmas questões em disputa quando do momento de formulação podem emergir quando de sua implementação, bem como os atores encarregados pela sua viabilização prática podem estar em maior ou menor concordância com os objetivos inicialmente propostos.

Diante do exposto, procedemos abaixo à apresentação de uma primeira sub hipótese, posto que visceralmente conectada à hipótese apresentada acima:

1ª sub hipótese: A natureza complexa e abrangente que caracteriza o atual PNE contribuiu para dificultar o seu processo de implementação, com consequências negativas sobre a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ.

- A natureza complexa e ampla do PNE, que pressupõe (i) questões e pautas polêmicas (ii) vultosos recursos financeiros, (iii) uma extensa e capilarizada cadeia de implementação, envolvendo múltiplas organizações e atores e pressupondo tanto (iv) relações institucionais horizontais (por exemplo, entre o MEC, o poder legislativo e o Conselho Nacional de Educação), quanto (v) relações verticais (envolvendo os três níveis de governo da federação brasileira), afetou negativamente o seu processo de implementação, com consequências também negativas sobre a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ.

As características assumidas pelas políticas públicas costumam definir de maneira minimamente formal como se estrutura a cadeia de implementação de programas e projetos. Ou seja, contribuem para a definição de quais serão as organizações e atores responsáveis por colocar em prática determinada(s) diretiva(s) de governo, bem como definem quais serão os desafios a serem enfrentados, os recursos financeiros necessários, seu horizonte temporal e seu escopo. Além disso, importa reconhecer que as características gerais de determinado programa ou projeto o circunscrevem dentro de um arcabouço institucional minimamente delimitado, com prováveis implicações sobre o comportamento dos mais diversos *stakeholders* e sobre os produtos e resultados que dele podem derivar.

Portanto, uma vez que o PNE pode ser caracterizado com um Plano sobremaneira abrangente e complexo, por contemplar todos os níveis, etapas e modalidades de ensino bem como por contemplar todos os profissionais da educação, níveis de governo e poderes da federação, consideramos que este complexo arranjo ofereceu dificuldades para sua viabilização prática. Ademais, reconhecendo que a implementação do PNE pressupõe o aumento do gasto público com educação por parte dos três níveis de governo bem como pressupõe a institucionalização de uma série de pautas polêmicas, entre as quais os próprios SNE, CAQi e CAQ, é de se esperar que a consubstanciação prática de todas essas iniciativas, que podem estar mais ou menos associadas ao aumento do investimento

em educação, não seja uma combinação fácil de se obter, o que, de fato, foi possível verificar na pesquisa.

2ª hipótese: A baixa capacidade política do governo federal contribuiu para dificultar o processo de implementação do PNE, com consequências negativas sobre a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ.

- Uma vez que a implementação do PNE, por toda a sua complexidade e abrangência, pressupõe alta capacidade política, requisito necessário ao estabelecimento de relações cooperativas entre todos os atores e instituições necessários à viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ, pode se dizer que a baixa capacidade política do poder executivo federal comprometeu a implementação destas agendas específicas.

Para que as políticas públicas possam ser efetivamente colocadas em prática, é necessário que elas se processem dentro de arranjos institucionais específicos, que definem as reais capacidades de os governos, por meio de suas burocracias, viabilizarem na prática programas e projetos. Nas democracias contemporâneas, tais capacidades costumam ser entendidas como (i) capacidades políticas e como (ii) capacidades técnico-administrativas. As primeiras, que nos interessam mais de perto nesta tese, dizem respeito justamente à capacidade de o poder executivo instituir de maneira mais ou menos formal mecanismos de cooperação com os demais poderes, com os demais entes federados, com instituições de fiscalização e controle e/ou com grupos de interesses diversos, que podem exercer pressão sobre o poder público.

Diante dos objetivos de pesquisa propostos e com base no estudo de Pires e Gomide (2014), trabalhamos com o conceito de capacidade política a partir das seguintes dimensões: (i) capacidade de o poder executivo federal se relacionar com os demais poderes da União; (ii) capacidade de o poder público se relacionar com as comunidades de *advocacy* do campo educacional.

Por fim, faz-se mister destacar que, para o caso de nosso interesse, consideramos que as agendas do SNE, do CAQi e do CAQ sejam mais complexas do ponto de vista político do que técnico-administrativo, de maneira que partimos do pressuposto de que o governo

federal, sobretudo o MEC, possua satisfatória capacidade técnico-administrativa para implementar as iniciativas supramencionadas, o que foi confirmado pelos atores entrevistados no trabalho de pesquisa e pelas demais fontes de informação de que dispusemos.

3ª hipótese: Mudanças nos contextos político e econômico entre a formulação e a implementação do PNE afetaram negativamente o seu processo de implementação, com consequências também negativas sobre a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ.

- A mudança de contexto econômico entre o período de formulação do PNE e a implementação da política em tela afetou negativamente a sua viabilização prática, com consequências negativas sobre a institucionalização do SNE, do CAQi e do CAQ.
- A crise política que caracterizou o período de implementação do PNE afetou negativamente a execução das iniciativas sob responsabilidade do governo federal, com consequências também negativas sobre a institucionalização do SNE, do CAQi e do CAQ.

Em relação aos contextos político e econômico, consideramos que a crise econômica por que o Brasil tem passado desde meados de 2014 tenha afetado negativamente a implementação do Plano Nacional de Educação. Uma vez que o PNE foi elaborado com base na realidade econômica e orçamentária do país entre 2011 e 2014 e que seu processo de implementação tem ocorrido sob o contexto de uma crise econômica e de austeridade fiscal, a viabilização prática de suas diretrizes, metas e estratégias foi comprometida por este cenário de retração da economia e, conseqüentemente, de retração da arrecadação governamental, ainda mais levando em conta que a implementação do SNE, do CAQi e do CAQ diz respeito a questões de ordem financeira.

Já no que concerne à crise política instaurada desde que reeleita a presidente Dilma Rousseff, constatou-se o esgarçamento de apoio da base governista, de maneira que, como esperado, a capacidade de execução de políticas públicas por parte do governo federal tenha sido comprometida, uma vez que as prioridades do governo provavelmente se

voltaram para o controle da crise política, relegando ao segundo plano a implementação de políticas públicas, incluindo aquelas sociais como o PNE. Além disso, consideramos que a troca no comando da Presidência da República decorrente do *impeachment* da presidente Dilma tenha implicado tanto um reposicionamento das prioridades de governo, quanto a reorganização de postos estratégicos, com impactos sobre a distribuição de cargos no MEC, o que tenderia a prejudicar a implementação do PNE, uma vez que tais trocas podem implicar perdas nas expertises já adquiridas. Além disso, consideramos que a rearticulação da coalizão de governo após o impedimento da presidente Dilma Rousseff implicou um enfraquecimento da agenda concernente ao PNE.

2.2.2 Metodologia, estratégias, instrumentos e fontes de pesquisa

Para responder à principal pergunta desta tese, realizamos uma pesquisa orientada por procedimentos metodológicos qualitativos. Mais especificamente, procedemos à realização de um estudo de caso único (YIN, 2001), a saber, o estudo do processo de implementação do SNE, do CAQi e do CAQ, dispositivos constantes no atual PNE.

De acordo com Creswell (2002), o estudo de caso é particularmente oportuno quando se constata a necessidade de se realizarem escutas a atores que tiveram pouca ou nenhuma oportunidade de tornar públicas opiniões sobre determinada temática a que possam ter se vinculado ou a que ainda possam estar vinculados. Além disso, devido à recenticidade do tema e à quase inexistente bibliografia sobre o objeto desta tese¹⁵, a realização de um estudo de caso, cuja natureza pode ser considerada exploratória por excelência (BRAGA, 2015), pareceu-nos adequada.

No que concerne à coleta de informações, utilizamos duas fontes principais, sejam elas primárias, sejam elas secundárias, a saber: (i) a coleta de dados por meio da realização de entrevistas em profundidade e (ii) a coleta de dados por meio da análise documental.

¹⁵ Faz-se mister registrar que o ex-Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), Daniel Cara - <http://lattes.cnpq.br/6240671645781906>, defendeu em 2019 na Faculdade de Educação da USP a tese de doutorado intitulada “O fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação”, sob orientação do professor Vitor Henrique Paro. Entretanto, não conseguimos acesso à tese em tempo hábil para utilização nesta pesquisa.

Em relação às entrevistas, mobilizamos esta técnica com o objetivo de captar o que os informantes sabem, esperam e/ou sentem sobre os temas de interesse desta tese. Exatamente por isso, a realização de entrevistas do tipo aprofundadas, norteadas por roteiros semiestruturados (VEIGA e GONDIM, 2001), pode ser considerada como uma pertinente técnica para a coleta de informações junto a atores envolvidos de alguma maneira com o processo de implementação do PNE.

Portanto, conforme destaca Merriam (2002), entendemos que a abordagem qualitativa, consubstanciada, em grande medida, na realização de entrevistas, ajusta-se ao desenho de pesquisa proposto, uma vez que reconhecemos a necessidade captar a percepção de diversos atores relacionados ao processo de implementação do PNE, com vistas a buscarmos explicações sobre o processo de implementação do SNE, do CAQi e do CAQ. Ainda em relação à opção por realizarmos entrevistas em profundidade, registramos que a escolha dos entrevistados se baseou no critério da conveniência, considerada a mais comum das formas de recrutamento em pesquisa qualitativa (VEIGA e GONDIM, 2001). Ou seja, os entrevistados foram selecionados por terem sido considerados mais ou menos próximos do objeto desta tese, por meio de escolha subjetiva do pesquisador. No caso, procuramos contemplar o maior número possível de tipos de vinculação com o PNE, com vistas a captar diferentes percepções sobre o processo de implementação do SNE, do CAQ e do CAQi, até que observássemos um certo esgotamento de informações, o que seria perceptível quando as entrevistas começassem a se tornar repetitivas.

Ao todo, contatamos, por e-mail e/ou por mensagem de *whatsapp*, 30 pessoas, das quais 25 concordaram em fazer parte da pesquisa, o que corresponde a um percentual de 83,33% dos contatos realizados. Todos os 25 *stakeholders* ouvidos possuíram algum tipo de vinculação com o PNE, seja durante a presidência de Dilma Rousseff, seja durante a presidência de Michel Temer.

As entrevistas tiveram duração predominante de cerca de 1 (uma) hora e foram realizadas pela plataforma *Zoom*, à exceção de uma única entrevista, realizada pela plataforma *Google Meet*. Todas as conversas foram gravadas em áudio e vídeo e encontram-se devidamente arquivadas, conforme exigências do Comitê de Ética e Pesquisa (COEP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que aprovou a realização deste estudo.

O Roteiro de Entrevistas utilizado e aprovado pelo COEP corresponde ao ANEXO I desta tese.

Com vistas a dificultar o reconhecimento dos atores com quem conversamos, exigência do COEP para a aprovação da pesquisa, todos os entrevistados estão denominados por letras do alfabeto latino. Além disso, levando em conta que os entrevistados, por vezes, podem ter se vinculado ao PNE de diferentes formas, seja no período de elaboração, seja no período de implementação, apresentamos no quadro abaixo os 25 (vinte e cinco) entrevistados, por meio dos vínculos que consideramos mais relevantes. Por exemplo, um membro da comunidade epistêmica relacionada à educação pode ter ocupado cargo na administração pública estadual e/ou federal, bem como pode ter sido membro do CNE à época de elaboração do PNE etc. Além disso, à época de implementação do PNE, uma mesma pessoa pode ter ocupado cargos tanto no poder executivo estadual e/ou federal, quanto no poder legislativo, e assim por diante.

Quadro 2 – Número de atores por tipo de vinculação com o PNE entre 2010 e 2018

Tipo de Vinculação do(s) Entrevistado(s)	Número de Atores
Membros do CNE	2
Membros de Comunidade Epistêmica do Campo Educacional	6
Membros do CONSED	2
Membros da Consultoria Legislativa	6
Parlamentares da Câmara dos Deputados	3
Membro da Diretoria da CNTE	1
Membro da Diretoria da UNDIME	1
Membros do INEP	2
Membros da Alta Direção MEC	7
Membro de Secretaria de Estado de Educação	1
Membro do FNE	1
Membro da Fineduca	1

Fonte: elaboração própria, baseada em informações públicas e confirmadas pelos entrevistados.

Uma vez realizadas as entrevistas e tendo em vista que não nos interessava a realização de análises de discurso sobre informações coletadas, todas as falas foram livremente transcritas e editadas (DUARTE, 2004). Ou seja, coloquialismos, repetições, erros de sintaxe e ortografia, interjeições e áudios ininteligíveis etc. foram subsumidos das transcrições.

Posteriormente, todo o material transcrito foi analisado e categorizado, em consonância com as hipóteses de pesquisa. No caso, reconhecemos a necessidade de subdividir todas as entrevistas em fragmentos temáticos específicos, que correspondem ao “*mínimo de texto necessário à compreensão do significado por parte de quem analisa*” (DUARTE, 2004, p. 221). Destarte, tornou-se possível reorganizar num novo texto todos os excertos anteriormente categorizados por afinidade temática, reorganização esta naturalmente sujeita à capacidade de interpretação do entrevistador sobre os conteúdos analisados (DUARTE, 2004). Todo este material codificado à luz das hipóteses de pesquisa está apresentado em formato de tabela nesta tese, por meio do ANEXO II.

As 25 entrevistas realizadas, codificadas e reorganizadas serviram de base para a elaboração de todas as seções dos capítulos 4, 5, 6 e 7, nos quais procuramos discorrer sobre as possíveis explicações para os déficits de implementação constatados no processo de viabilização prática do SNE, do CAQ e do CAQi.

Já no que concerne à análise documental, procedemos à busca por informações sobre o objeto desta tese em diversas fontes, entre as quais: livros¹⁶, artigos acadêmicos, teses, dissertações, artigos não acadêmicos, relatórios de monitoramento e avaliação do PNE produzidos pelo poder público ou por instituições privadas, documentos institucionais elaborados pelos poderes executivo e legislativo nacionais, notas técnicas produzidas por grupos de interesses pertencentes à comunidade de *advocacy* do campo educacional, projetos de lei, pareceres, leis, atos, decretos, portarias, notícias veiculadas pela imprensa etc.

As informações documentais - sejam elas obtidas por meio de fontes primárias, sejam elas obtidas por meio de fontes secundárias - foram mobilizadas tanto para complementar e/ou exemplificar informações obtidas por meio das entrevistas, quanto para a produção de análises mais ou menos independentes daquelas realizadas por meio das conversas com os 25 *stakeholders*.

¹⁶ Entre as obras analisadas, merece destaque o livro “A Pátria Educadora em Colapso: reflexões de um ex-ministro sobre a derrocada de Dilma Rousseff e sobre o futuro da educação no Brasil”, escrita por Renato Janine Ribeiro, que esteve à frente do MEC de 6 abril a 30 de setembro de 2015.

No caso, independentemente do propósito que justificou a coleta de informações documentais, consideramos importante destacar que, como estratégia analítica, procedemos à triangulação das informações obtidas tanto por meio das entrevistas quanto por meio dos documentos analisados, com vistas a aumentar a confiabilidade das interpretações que produzimos (JOHNSON, 1997).

Capítulo 3 - Cooperação federativa e financiamento da educação no atual PNE: uma análise dos processos de implementação do SNE, do CAQi e do CAQ

O objetivo deste capítulo é apresentar uma análise sobre os processos de elaboração e implementação do SNE, do CAQi e do CAQ, sobretudo levando-se em conta que o prazo máximo estipulado para que tais iniciativas fossem implementadas, conforme definido na lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, era, para o SNE e para o CAQi, de até dois anos contados da sanção da supramencionada lei, e, para o CAQ, de até três anos, contados da sanção desta mesma lei.

Reiteramos que a escolha por analisar o processo de implementação destas três iniciativas se deve à centralidade que possuem em relação à implementação das demais ações constantes no Plano Nacional. Ou seja, partindo do pressuposto de que as dimensões cooperação/colaboração e financiamento da educação são estruturantes para a implementação do PNE como um todo, optamos por analisar o processo de implementação das mais importantes iniciativas afetas a estas duas dimensões.

Para a construção do capítulo, primeiramente, recorreremos à análise da lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, com o intuito de entender como estes temas estão inseridos no dispositivo legal. Num segundo momento, com vistas a analisar o *status* da implementação destas iniciativas, recorreremos a materiais produzidos tanto (i) pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE, 2019), importante entidade pertencente à comunidade de *advocacy* do campo educacional, quanto (ii) pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (GOMES, 2017).

Na sequência, uma vez que o governo federal, dentro da estrutura do MEC, instituiu a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), justamente para auxiliar o MEC a viabilizar diversas das iniciativas sob responsabilidade do poder executivo afetas ao PNE, procedemos a uma análise do Decreto Presidencial de nº 7.480 de 16 de maio de 2011, que instituiu a SASE. Já em relação à atuação desta secretaria, desde sua criação até a conclusão do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, procedemos à análise de um texto produzido pela ex-diretora de Articulação com os Sistemas de Ensino, Flávia Nogueira, em que ela procura recontar, da forma mais detalhada possível, toda a atuação da SASE neste período (NOGUEIRA, 2016).

Especificamente sobre o tema do Sistema Nacional de Educação, recorreremos a uma leitura sistemática e orientada pelos objetivos da pesquisa do livro “O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto dos Pioneiros”, organizado por Cunha, Gadotti, Bordignon e Nogueira (2014), no contexto de discussão sobre as possibilidades de instituição de um Sistema Nacional de Educação. Na mesma linha, analisamos as duas publicações produzidas pela SASE, em parceria com Carlos Augusto Abicalil, Carlos Roberto Jamil Cury, Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela, também sobre o SNE.

Ainda em relação a materiais produzidos pelo governo federal sobre o tema, analisamos os dois textos produzidos pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República: (i) Pátria Educadora: a Qualificação do Ensino Básico como Obra de Construção Nacional e (ii) Pátria Educadora: eixo 1 - federalismo cooperativo - Instituição do Sistema Nacional de Educação e regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição.

Do ponto de vista da atuação parlamentar sobre o tema, também analisamos o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 15 de 2011, de autoria do deputado Felipe Bornier (Pros-RJ), bem como o PLP nº 413 de 2014 deputado Ságua Moraes (PT-MT).

Por fim, ainda sobre as possibilidades de instituição do SNE, analisamos o projeto de lei produzido ao final de 2015 pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), fórum este instituído por meio da Portaria nº 1.407 do Ministério da Educação aos 14 de dezembro de 2010, bem como analisamos o Anteprojeto de Lei produzido pela própria SASE, em 2016, pouco antes de ser concluído o processo de *impeachment* da presidente Dilma.

Já no que concerne especificamente às temáticas do CAQi e CAQ, além das fontes supracitadas, entre as quais novamente merece destaque o texto produzido por Nogueira (2016), analisamos o Parecer de nº 08 de 2010 da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), bem como diversos instrumentos do poder executivo sobre o tema, como, por exemplo, a Portaria nº 459, de 12 de maio de 2015, que instituiu um Grupo de Trabalho (GT-CAQ) específico para subsidiar a elaboração de critérios para a efetiva implementação do Custo Aluno-Qualidade, bem como a Portaria nº 142 de 16 de março de 2016, que criou uma Comissão Interinstitucional para,

novamente, tratar da elaboração do CAQi e do CAQ. Também analisamos o relatório produzido pelo primeiro GT supramencionado.

Por fim, ainda em relação às análises realizadas neste capítulo 3, também recorreremos à leitura de documentos produzidos pela consultoria legislativa, entre os quais podemos destacar os textos de Maia (2017) e de Sena (2017), bem como à leitura de uma dissertação de mestrado, de Araújo (2019), e da tese de doutorado, de Alves (2012), além da leitura de um artigo acadêmico produzido por Dourado (2018).

Abaixo, apresentamos um quadro em que estão descritas as iniciativas cujo processo de elaboração e implementação nos interessa, conforme exatamente descrito no diploma legal. Neste ponto, faz-se mister registrar que optamos por analisar apenas o processo de implementação das mais importantes iniciativas afetas à cooperação/colaboração federativa e ao financiamento da educação. Ou seja, no PNE, há outras iniciativas relacionadas a estas duas dimensões, conquanto elas não possam ser consideradas estruturantes para a viabilização prática do Plano, como um todo.

Quadro 3: Iniciativas estruturantes sob responsabilidade do MEC concernentes às dimensões cooperação federativa e financiamento da educação, conforme prazos máximos estipulados para serem implementadas

Prazo Final	Dispositivo	Determinação legal (Lei nº13.005/2014)
2016	art. 13	O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.
2016	Est. 20.6	No prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade - CAQ.

Prazo Final	Dispositivo	Determinação legal (Lei nº13.005/2014)
2017	Est. 20.8	O CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.

Fonte: Brasil, 2014. Lei 13.005 de 25 de junho de 2014 – elaborado pelo autor

Uma vez apresentadas as iniciativas estruturantes de interesse desta tese conforme explicitado no diploma legal, o próximo passo foi investigar os principais movimentos do governo federal no sentido de as viabilizar na prática. Para tanto, num primeiro momento, apresentamos, por meio do quadro abaixo, o *status* da implementação do SNE, do CAQi e do CAQ, até prazo final estipulado para serem viabilizados.

As informações apresentadas no quadro contemplam dados gerados (i) pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), uma das mais importantes entidades que atua como comunidade de *advocacy* do setor educacional, e (ii) pelas Consultorias Legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, instâncias responsáveis por subsidiar as Comissões de Educação de ambas as casas legislativas com informações sobre o processo de implementação do PNE, lembrando que tais Comissões de Educação estão formalmente definidas como duas das principais instituições que devem acompanhar o processo de implementação do atual PNE^{17,18}.

Em relação às ações de avaliação e monitoramento do processo de implementação do PNE (2014-2024), é importante destacar que o INEP deveria, a cada dois anos, publicar relatórios “*para aferir a evolução no cumprimento das metas (...), com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional (...), sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes*” (BRASIL, 2014).

¹⁷ “Art. 5º: A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, § 1º - Compete, ainda, às instâncias referidas no caput: divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet”. (BRASIL, 2014)

¹⁸ As informações coletadas junto às Consultorias Legislativas da Câmara e do Senado são de materiais produzidos em 2017, ao passo que as informações coletadas junto à CNDE são de material produzido em 2019.

Não obstante o INEP tenha elaborado e publicizado, em 2016, 2018 e 2020 os 3 Relatórios Bienais concernentes a Ciclos de Monitoramento das Metas do PNE¹⁹, estes relatórios, uma vez que concernem apenas às 20 metas do Plano, não apresentam qualquer análise sobre o processo de implementação do SNE, do CAQi e do CAQ. Portanto, tais relatórios não foram considerados para a elaboração desta tese, conquanto contenham dados e informações valiosos sobre o processo de implementação até então em curso de todas as 20 metas.

Conforme se pode depreender do Quadro 4 abaixo, todas as três iniciativas de interesse desta tese não foram implementadas até o encerramento do prazo definido na lei instituidora do Plano. Aliás, é possível dizer que, até o momento de finalização desta tese, estas iniciativas ainda não haviam sido implementadas. Ou seja, na prática, não existe diploma legal que as regule, conquanto seja possível asseverar que são temas que continuam a suscitar intensos debates e preocupações das comunidades de *advocacy* relacionadas à educação.

Por exemplo, além dos Projetos de Lei complementar (PLP) 15/2011 e 413/2014 concernentes ao Sistema Nacional de Educação apresentados no supramencionado Quadro 4 - projetos atualmente arquivados, mas que contaram com relatoria conjunta e versão substitutiva proposta em 2015 pelo deputado Glauber Braga (PSOL-RJ) (ARAÚJO, 2019) -, também foram propostos, novamente por iniciativa de deputado(a)s federais e conforme destacam Pontes e Lício (2020), o PLP 448/2017, de autoria de Giuseppe Vecchi (PSDB-GO), o PLP 25/2019, de autoria da professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) e o PLP 216/2019, proposto pela deputada Rosa Neide (PT-MT). Além destes PLPs, tal como disposto no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, portal acessado aos 11 de novembro de 2021, também estão em vigor o PLP 47/2019, proposto por Pedro Cunha Lima (PSDB-PB), e o PLP 267/2020, de autoria de Rose Modesto (PMDB-MS).

As propostas dos parlamentares Pedro Cunha Lima (PSDB-PB), Rosa Neide (PT-MT) e Rose Modesto (PMDB-MS) estão atualmente apensadas ao PLP 25/2019 de autoria da professora Dorinha Seabra (DEM-TO). Novamente com base em informações obtidas

¹⁹<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/estudos-educacionais/relatorios-de-monitoramento-do-pne>

junto ao *site* da Câmara dos Deputados, constata-se o substitutivo ao documento que consubstancia estes apensados está atualmente em tramitação da Comissão de Educação (CE) da Câmara Baixa, sob relatoria do deputado Idilvan Alencar (PDT-CE), que emitiu, aos 27 de outubro de 2021, parecer favorável à aprovação do documento. Caso a proposta seja aprovada por esta Comissão de Educação, ela deverá, na sequência, ser apreciada, respectivamente, pela Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados²⁰.

Ainda sobre as propostas de institucionalização do SNE, destaca-se a existência do PLP 235/2019, de autoria do senador Flávio Arns (Podemos-PR). Este PLP originado no Senado Federal está atualmente sob apreciação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara Alta, devendo, na sequência, ser apreciado pela Comissão de Cidadania e Justiça, antes de ser votado no plenário desta casa legislativa, conforme veiculado aos 05 de novembro de 2021, no sítio eletrônico do próprio Senado Federal²¹.

Já em relação às discussões concernentes ao CAQi e ao CAQ, a Emenda Constitucional (EC) de nº 108 de 26 de agosto de 2020, que tornou o FUNDEB dispositivo constitucional permanente, também constitucionalizou o CAQi/CAQ, ao prever que, na nova redação dada ao § 7º do art. 211 da CF-1988, “*o padrão mínimo de qualidade (...) considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição (NR)*” (BRASIL, 1988 – EC 108/2020).

Ou seja, a nova redação do texto constitucional prevê que a Lei Complementar concernente à regulamentação da cooperação entre os entes federados e da colaboração entre os sistemas de ensino - temáticas naturalmente afetas ao Sistema Nacional de Educação e que visam ao cumprimento do disposto no art. 23 da CF-1988 - também regulamente o CAQi/CAQ.

Na mesma linha, a lei de nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020, que visa a regulamentar o FUNDEB, assim dispõem, na Seção II – Disposições Finais, em relação ao CAQi/CAQ:

²⁰ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191844>

²¹ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/05/comissao-vota-projeto-de-criacao-do-sistema-nacional-de-educacao>

§ 2º As diferenças e as ponderações aplicáveis entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, bem como seus custos médios, de que trata esta Lei, considerarão as condições adequadas de oferta e terão como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), quando regulamentado, nos termos do § 7º do art. 211 da Constituição Federal (BRASIL, 2020b).

Diante do exposto, é possível concluir que as agendas concernentes ao SNE, ao CAQ e o CAQi continuam em voga, não obstante o notório descumprimento do disposto no PNE, conforme se depreende do quadro abaixo.

Quadro 4 - Status da implementação do SNE, do CAQi e do CAQ, quando do encerramento dos respectivos prazos máximos estabelecidos na lei 13.005 de 25 de junho de 2014.

Prazo Final	Dispositivo	Determinação legal (Lei nº13.005/2014) - Exatamente o que diz o texto do PNE	Status (Campanha Nacional pelo Direito à Educação - Balanço 2019)	Comentários	Status (Consultoria Legislativa - abril de 2017)	Comentários
2016	art. 13	O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.	Não cumprida no prazo	Apesar de o PLP 413/2014, que visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal e regulamentar o Sistema Nacional de Educação, estar há dois anos em tramitação na Câmara dos Deputados, ele ainda não foi aprovado e, portanto, o Sistema Nacional de Educação não foi ainda estabelecido por lei específica. Em relação aos dois projetos iniciais, elaborados pelos deputados Ságuas Moraes (PLC 413/2014) e Felipe Bornier (PLC 15/2011), o texto do relator Glauber Braga avança e muito – sendo, inclusive, mais coerente com as deliberações da Conferência Nacional de Educação de 2014. A articulação	Não cumprida	Na Comissão de Educação da CD, tramitam os PLPs 15/2011 e 413/2014.

Prazo Final	Dispositivo	Determinação legal (Lei nº13.005/2014) - Exatamente o que diz o texto do PNE	Status (Campanha Nacional pelo Direito à Educação - Balanço 2019)	Comentários	Status (Consultoria Legislativa - abril de 2017)	Comentários
				<p>federativa, o financiamento da educação e, principalmente, os conceitos de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade foram bem incorporados – embora haja espaço para melhorias. Aliás, não existe no país qualquer outro trabalho que conceitualize o CAQi e mensure custos de insumos para a realização do processo de ensino-aprendizagem.</p> <p>Apesar do pequeno avanço nessa tramitação, com o descumprimento das estratégias 20.6, 20.8, e 20.9 do Plano, há impacto de prejuízo na elaboração e implementação do SNE, que também deve incluir o sistema de financiamento da educação através do CAQi/CAQ.</p>		

Prazo Final	Dispositivo	Determinação legal (Lei nº13.005/2014) - Exatamente o que diz o texto do PNE	Status (Campanha Nacional pelo Direito à Educação - Balanço 2019)	Comentários	Status (Consultoria Legislativa - abril de 2017)	Comentários
2016	Est. 20.6	No prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade - CAQ.	Não cumprida no prazo	Vide Meta 20. As estratégias 20.6 e 20.9, de implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e de regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE), respectivamente, não foram cumpridas até 2016, em seu prazo. A estratégia 20.8, de definição do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) também não foi cumprida até 2017. Ainda, tivemos a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que impõe um Teto de Gastos para a educação, que inviabiliza o cumprimento da Meta 20 do PNE e de todas as metas anteriores.	Estratégia não alcançada	Portaria MEC nº 459/2015 constitui grupo de trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como parâmetro para o financiamento da educação básica. O prazo expirou em 2016. O resultado do grupo de trabalho foi divulgado em 2016, sem que tenha havido consenso em torno de uma proposta. A Portaria MEC nº 142/2016, que institui a Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ, tinha o prazo de um ano (março de 2017) para definição da metodologia de implementação.

Prazo Final	Dispositivo	Determinação legal (Lei nº13.005/2014) - Exatamente o que diz o texto do PNE	Status (Campanha Nacional pelo Direito à Educação - Balanço 2019)	Comentários	Status (Consultoria Legislativa - abril de 2017)	Comentários
2017	Est. 20.8	O CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.	Não cumprida no prazo	Vide meta 20 As estratégias 20.6 e 20.9, de implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e de regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE), respectivamente, não foram cumpridas até 2016, em seu prazo. A estratégia 20.8, de definição do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) também não foi cumprida até 2017. Ainda, tivemos a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que impõe um Teto de Gastos para a educação, que inviabiliza o cumprimento da Meta 20 do PNE e de todas as metas anteriores.	Estratégia não alcançada	

Fonte: elaborado pelo autor com informações obtidas junto à Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019) e junto às Consultorias Legislativas da Câmara e do Senado (2017).

Uma vez apresentado o *status* da implementação das iniciativas de interesse desta tese, trata-se agora de analisar qualitativamente as ações empreendidas pelo MEC no sentido de se tentar (ou não) cumprir com as disposições pactuadas na lei que instituiu o PNE. É dentro deste contexto que se destaca a atuação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do MEC, principal instância deste ministério responsável por tratar das questões em tela.

Em afinidade ao diagnóstico advindo da CONAE 2010 de que os entes federados precisavam aprimorar os mecanismos de cooperação/colaboração intergovernamental, sobretudo do ponto de vista da articulação federativa para a prestação de serviços educacionais, o governo federal, por meio do decreto presidencial de nº 7.480 de 16 de maio de 2011 (BRASIL, 2011), instituiu, dentro da estrutura do MEC, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)²².

Entre as principais atribuições desta nova Secretaria, poderiam ser destacadas: (i) atuar junto a estados e municípios, no sentido de apoiar os entes subnacionais tanto na (re)elaboração de seus respectivos Planos de Educação, quanto nas ações de monitoramento e avaliação das iniciativas definidas em tais Planos; (ii) coordenar, ao nível federal, os debates capazes de subsidiar a construção de uma proposta de Sistema Nacional de Educação e (iii) coordenar as iniciativas concernentes às propostas de valorização dos profissionais da educação, sobretudo em articulação com estados e municípios (NOGUEIRA, 2016).

O processo de implementação do SNE

Em relação às atribuições da SASE supracitadas, cumpre endossar que ela ficou responsável por fomentar e coordenar as discussões concernentes à institucionalização de uma proposta de Sistema Nacional de Educação, tema recorrente no debate educacional brasileiro desde pelo menos o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado originalmente na década de 1930.

²² Entre março de 2011 e fevereiro de 2012, a SASE foi chefiada por Carlos Augusto Abicalil (PT-MT). Posteriormente, até maio de 2016, período em que a presidente Dilma Rousseff permaneceu à frente da Presidência da República, esta secretaria foi chefiada por Arnóbio Marques de Almeida Júnior (PT-AC), mais conhecido como Binho Marques. Durante a gestão de Michel Temer, a SASE foi chefiada por Marcos Ozorio.

Diante da reconhecida longevidade do debate em torno da institucionalização de uma proposta de SNE, não é nenhum absurdo considerar que se trata de uma das mais controversas e polêmicas agendas do campo educacional, sobretudo porque diz respeito à distribuição de responsabilidades entre os entes federados e à definição de mecanismos cooperativos e colaborativos entre os níveis de governo e os sistemas de ensino em termos da oferta de educação, bem como diz respeito à lógica de financiamento desta oferta.

Nas palavras de Flávia Nogueira, ex-diretora de Articulação com os Sistemas de Ensino e profissional que esteve vinculada à SASE desde sua criação até o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em relação ao SNE, observa-se um “*enorme desacordo e descompasso em todas as esferas de governo e entre as organizações educacionais e acadêmicas*” (NOGUEIRA, 2016, p. 6).

Noutros termos, diante da complexidade da matéria, sequer dentro do governo, ou mesmo dentro do próprio MEC, havia consensos capazes de sustentar uma proposta mais uníssona em torno da institucionalização de um dispositivo legal concernente ao SNE. Conforme já mencionado, entre as principais razões que contribuem para esta ausência de consensos poderia ser destacado o temor que os entes federados têm de perder protagonismo, caso qualquer proposta lhes restrinja o escopo de atuação e/ou as prerrogativas de que dispõem em relação às políticas educacionais. Correlatamente, há o temor de que a formalização de uma proposta de SNE acabe por implicar custos financeiros adicionais, com os quais os entes federados não estariam dispostos a arcar.

Ou seja, diante das possibilidades de que uma proposta de SNE acabe não sendo interessante para qualquer um dos entes federados, todos os três níveis de governo parecem não estar dispostos a contribuir para a viabilização de uma proposta que os coloque em posição de desvantagem, em relação ao cenário atual.

Mesmo em face aos inúmeros desafios relacionados à temática, as discussões sobre uma possível proposta de SNE começaram a se tornar mais substantivas dentro do governo federal a partir de 2013, quando o então Secretário da SASE, Binho Marques, posicionou-se publicamente sobre o tema no “IV Seminário de Educação Brasileira”, ocorrido em fevereiro daquele ano.

Da mesma forma, cerca de um mês depois, em maio de 2013, a SASE participou ativamente da organização e dos debates concernentes à Conferência “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação”, em comemoração aos 80 anos de lançamento daquele Manifesto. Nesta oportunidade, diversos especialistas em educação foram convidados para apresentar suas respectivas posições acerca do SNE, debate este, inclusive, compilado no livro “O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto”²³.

Entre as principais conclusões que poderiam ser extraídas do debate ensejado neste evento, conforme destacam seus organizadores, é a de que, não obstante a maioria dos especialistas em educação reconheça a necessidade de institucionalização de um Sistema Nacional de Educação, não há suficientes pontos de convergência capazes de sustentar uma proposta minimamente consensuada sobre o tema (CUNHA, GADOTTI, BORDIGNON e NOGUEIRA, 2014).

Na mesma linha, Nogueira (2016) endossa que, mesmo dentro do MEC, não havia um denominador comum sobre as bases gerais que deveriam constar num eventual diploma legal sobre o SNE. Como comprovação deste desacerto, a ex-diretora de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC nos lembra que o capítulo intitulado “O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos”²⁴ do supramencionado livro, a despeito de ser assinado por profissionais vinculados à SASE, sequer faz menção a esta Secretaria, uma vez que a ausência de acordos dentro do Ministério da Educação implicou a não autorização para que o capítulo fosse institucionalmente assinado.

Uma vez que não havia consensos mínimos capazes viabilizar uma proposta do governo federal sobre a institucionalização do SNE, a SASE optou por fomentar uma discussão sobre quais conceitos e parâmetros gerais deveriam estar por detrás de um documento capaz de se tornar projeto de lei (NOGUEIRA, 2016).

Ou seja, diante de tal situação e ciente dos percalços atinentes à construção de uma proposta de SNE respaldada pelo governo federal, a SASE continuou trabalhando com

²³ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro_pioneiros_final.pdf

²⁴ http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/marques_nogueira_lambertucci_grossi.pdf

vistas à obtenção de consensos tanto internamente ao MEC, quanto externamente, envolvendo os principais *stakeholders* relacionados à temática.

É dentro deste contexto que esta Secretaria do MEC convidou 4 especialistas em educação nacionalmente reconhecidos para colaborar com governo federal no delineamento de uma proposta de SNE. Como conclusão da primeira etapa dos trabalhos deste grupo, a SASE, juntamente com os renomados Carlos Augusto Abicalil, Carlos Roberto Jamil Cury, Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela tornou público, em meados de 2014, o texto intitulado “O Sistema Nacional de Educação”²⁵.

Na oportunidade, o documento foi reconhecido como legítimo pelo então ministro Henrique Paim, não obstante tenha sido alvo de muitas críticas pela sociedade, sobretudo porque se tratava de um documento considerado muito conceitual e genérico, ainda distante de uma proposta mais concreta de projeto de lei (NOGUEIRA, 2016).

Contudo, em virtude da complexidade da matéria e dos reconhecidos dissensos sobre o tema, tratava-se de proposta considerada minimamente possível, capaz de produzir acordos mínimos, tanto internamente ao MEC e ao governo, quanto em relação às comunidades de *advocacy* externas ao poder público.

Dando sequência aos trabalhos e com vistas a aperfeiçoar o entendimento comum sobre as bases gerais que deveriam sustentar uma proposta de SNE, a SASE, em junho de 2015, portanto, cerca de um ano após a publicação de “O sistema Nacional de Educação”, juntamente com o mesmo grupo de especialistas supramencionado, tornou público um novo texto: “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país”²⁶.

Após a recepção de novas críticas ao documento e com base no acúmulo de trabalho obtido ao longo dos anos, a SASE trabalhou na construção de um documento mais concreto, de maneira que, em 2016, finalmente, chegou a uma proposta de Projeto de Lei Complementar sobre o SNE, oportunidade em que, inclusive, incorporava no documento

²⁵ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/sase_mec.pdf.

²⁶ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf

sua visão particular sobre o CAQ, temática de que trataremos oportunamente ainda neste capítulo.

A proposta de Projeto de Lei de autoria da SASE, ao chegar às mãos do então ministro Aluizio Mercadante - que estava em sua segunda passagem como Ministro de Estado de Educação -, foi aprovada pelo gabinete ministerial e submetida ao escrutínio da Casa Civil da Presidência da República. Após este processo, o documento se tornou efetivamente Anteprojeto de Lei Complementar²⁷, ao ser assinado pela presidente Dilma Rousseff, que subscrevia a mensagem presidencial de envio da proposta ao parlamento (ARAÚJO, 2019).

Contudo, uma vez que este momento coincidia com os estertores do mandato presidencial de Dilma Rousseff, a temática, por mais que reconhecidamente relevante, foi atropelada pela crise política que se tornava cada vez mais aguda e que passou a dominar as agendas tanto do Congresso Nacional quanto da Presidência da República.

Em relação à produção de outros documentos sobre a institucionalização do SNE, faz-se mister destacar que o Fórum Nacional de Educação (FNE)²⁸ também se mobilizou para delinear uma proposta. No caso, o documento produzido pelo FNE foi intitulado “O Sistema Nacional de Educação – Documento Propositivo para o debate ampliado”²⁹, aprovado por unanimidade no colegiado do Fórum em abril de 2016. Na oportunidade, o secretário da SASE Binho Marques teria se comprometido a analisar a proposta exarada pelo FNE e a envidar esforços para que o MEC, ao finalizar sua própria proposta, levasse em consideração o documento produzido pelo Fórum (ARAÚJO, 2019).

Contudo, na proposta de SNE sustentada pela SASE, em contraposição à proposta defendida pelo FNE, um dos principais pontos de desacordo concernia ao papel do Custo Aluno-Qualidade. Isso porque, para o FNE, em afinidade à proposta idealizada e sustentada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), bem como endossada pelo parecer nº 08 de 2010 produzido pela Câmara de Educação Básica (CEB)

²⁷ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/PLP_Artigo_23.pdf

²⁸ O Fórum Nacional de Educação foi instituído por meio da Portaria nº 1.407 do Ministério da Educação aos 14 de dezembro de 2010, com uma das respostas do governo federal às demandas da CONAE 2010.

²⁹ fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/OSistemaNacionaldeEducacaoPropostaFNE04deabrilde2016.pdf.

do Conselho Nacional de Educação (CNE)³⁰, o CAQ concerniria basicamente a uma lista de insumos (NOGUEIRA, 2016).

Já na concepção da SASE, o CAQ precisaria estar atrelado a um sistema mais amplo de avaliação, fundamental para orientar a atuação da União em suas funções supletiva e redistributiva. Ou seja, na proposta da SASE, estava prevista a necessidade de realização de diagnósticos capazes de subsidiar a tomada de decisão por parte do poder público, sobretudo no sentido de tornar mais bem informada a adequação das ações de apoio oferecidas pela União a cada ente federado.

Noutros termos, a SASE seria partidária de *“uma concepção de qualidade mais ampliada do que uma lista de insumos ou medida por desempenho de estudantes em provas censitárias”* (NOGUEIRA, 2016, p. 14). No caso, por detrás desta posição institucional, estava o argumento de que as particularidades locais e regionais deveriam ser levadas em conta para o estabelecimento de um padrão nacional de qualidade, especificidades essas que deveriam ser reconhecidas por meio de um sistema de avaliação capaz de captar os mais diversos tipos de deficiências na oferta de educação por todo o país.

De acordo com Nogueira (2016), naturalmente que a matéria concernente à função supletiva e redistributiva da União, sobretudo do ponto de vista orçamentário, constituía-se em ponto nevrálgico capaz de, em grande medida, explicar a ausência de acordos necessários para dar sustentação a uma proposta minimamente consensuada de Sistema Nacional de Educação. Portanto, as discussões sobre o CAQi e sobre o CAQ, uma vez que dizem diretamente respeito à distribuição de recursos financeiros entre os entes federados, podem ser enxergadas como um dos principais entraves à institucionalização do SNE.

Ainda em relação às discussões concernentes à agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação, é importante registrar que, por meio de sua Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), o governo federal tornou público, aos 22 de abril de 2015, o documento *“Pátria Educadora: a Qualificação do Ensino Básico como Obra de*

³⁰http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pecb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192

Construção Nacional”³¹, que, entre outros temas, discutia a necessidade de se aperfeiçoarem os instrumentos de cooperação/colaboração entre todos os níveis de governo, com o intuito promover melhorias na qualidade da educação oferecida no país.

Contudo, este documento, por mais que revelasse, ao menos do ponto de vista formal e/ou discursivo, a importância atribuída à educação na gestão que se iniciava, gerou bastante animosidade entre os principais *stakeholders* do campo educacional, incluindo o próprio Ministério da Educação. Isso porque a proposta da SAE, quando de sua elaboração, não contou com a participação de atores ligados ao Ministério da Educação, bem como desconsiderou o PNE como documento norteador das políticas educacionais do país. Ou seja, o documento gerou muito mais desconfortos do que pontos de aproximação capazes de alavancar a agenda concernente à institucionalização do SNE.

Não bastassem as desavenças criadas por conta do processo de elaboração e do conteúdo do “Pátria Educadora: a Qualificação do Ensino Básico como Obra de Construção Nacional”, a SAE, novamente desconsiderando toda a discussão protagonizada pela SASE acerca do SNE, torna público o documento intitulado “Pátria Educadora: Eixo 1- Federalismo Cooperativo, Instituição do Sistema Nacional de Educação e regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição”³².

A publicação deste novo documento implicou um acirramento ainda maior das animosidades entre a Presidência da República e o MEC (ARAÚJO, 2019), de maneira que o conflito de interesses criado pode ser enxergado com mais uma das causas que contribuíram para que a agenda concernente ao SNE não fosse implementada a contento.

Por fim, ainda em relação ao tema da cooperação/colaboração federativa para a prestação de serviços educacionais, é importante destacar que o Ministério da Educação, por meio da Portaria nº 619 de 24 de junho de 2015³³ assinada pelo então Ministro Janine Ribeiro, criou a Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tal como preconizado no art. 7º, parágrafo § 5º do PNE.

³¹<https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2015/04/qualificacao-do-ensino-basico-documento-para-discussao.pdf>

³²<https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2015/07/federalismo-cooperativo-sistema-nacional-de-educac3a7c3a3o.pdf>

³³ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_619_2015_instancia_permanente.pdf

O objetivo da supramencionada instância seria sobretudo reforçar a necessidade de mecanismos de articulação entre os níveis de governo, principalmente com vistas a atuarem conjuntamente para a consecução das metas prevista no Plano Nacional.

Contudo, segundo Maia (2017), *“Não tem-se (...) notícia de que a instância tenha desenvolvido qualquer atividade, o que se explica, em parte, pelo quadro de instabilidade instalado no governo federal a partir de meados de 2015”* (MAIA, 2017, p. 311). Na mesma linha, de acordo com Nogueira (2016), o instrumento de viabilização desta instância permanente, no caso, uma portaria ministerial, pode ser considerado frágil, servindo muito mais para que fosse formalmente cumprido um comando inscrito no PNE do que servindo como um instrumento efetivo, capaz de alavancar a cooperação/colaboração entre os entes federados, o que tenderia a ser mais efetivo com a instituição do Sistema Nacional de Educação, por meio de lei complementar.

3.1.1. O Sistema Nacional de Educação: propostas de autoria da Câmara dos Deputados

O poder legislativo também formalizou propostas de institucionalização de um Sistema Nacional de Educação. No caso, em consonância com o prazo definido na lei 13.005 de 25 de junho de 2014, havia dois Projeto de Lei Complementar (PLP)³⁴ destinados a instituir o SNE, sendo que ambas as propostas foram originadas na Câmara dos Deputados.

O projeto mais antigo corresponde ao PLP nº 15 de 2011, de autoria do deputado Felipe Bornier (Pros-RJ)³⁵. No caso, este Projeto de Lei Complementar, conforme disposto em sua ementa, *“estabelece normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar”*.

³⁴ Projeto de Lei Complementar - conhecido no Senado como PLS - complementar ou PLC - complementar e na Câmara como PLP - passou a ser apenas PLP para ambas as Casas: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/simplificou/o-que-mudou>

³⁵ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492957>

Além deste PLP, também tramitava na Câmara Baixa o Projeto de Lei Complementar PLP nº 413 de 2014³⁶, apresentado aos 22 de julho de 2014, pelo deputado Ságuas Moraes (PT-MT) e cuja ementa esclarece que a lei instituidora do SNE “*visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação*”.

De acordo com Maia (2017), o mais atual dos PLP, posto que data de 2014,

traduz, em certa medida, o acúmulo das discussões levadas a cabo na interlocução da Sase/MEC, com segmentos dos executivos municipais e estaduais, das representações de professores e de movimentos sociais de defesa da ampliação dos recursos públicos para o financiamento da educação pública (MAIA, 2017).

Em relação ao processo de tramitação de ambos os Projetos de Lei Complementar, devido à reconhecida sobreposição temática, houve requerimento para que ambas as propostas tramitassem conjuntamente, sob relatoria e redação substitutiva de autoria do deputado Glauber Braga (Psol-RJ)³⁷.

Entretanto, pode se dizer que a tramitação dos supramencionados PLP limitou-se basicamente aos debates parlamentares sobre como regulamentar os já mencionados dispositivos constantes nos arts. 23 e 211 da Constituição Federal de 1988 (MAIA, 2017). Na mesma linha, de acordo com Araújo (2019), aos 18 de agosto de 2015, teria sido realizada uma única Audiência Pública para tratar especificamente do tema, sendo que a última movimentação do parlamento em relação as propostas de SNE concerne à efetivação, aos 19 de dezembro de 2018, da solicitação de apensação do PLP 15/2011 ao PLP 413/2014.

Diante do exposto, é possível concluir que as proposições não foram consideradas centrais para os legisladores, uma vez que, conforme destaca Araújo (2019), “*nenhuma proposição obteve qualquer nível de aprovação em quaisquer temáticas na Câmara dos Deputados*” (ARAÚJO, 2019, p 155).

³⁶https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F5084D0E64238D4CE69C61F92DBE42EB.proposicoesWebExterno2?codteor=1675512&filename=Avulso+-PLP+413/2014

³⁷ PSB-RJ de 2001 a 2015 e PSOL-RJ de 2015 até o presente.

Em suma, diante do exposto, é possível concluir que tanto o poder executivo, quanto o poder legislativo nacionais não conseguiram transformar em dispositivo legal as propostas de SNE de suas respectivas lavras.

Além disso, conforme já mencionado, é importante destacar que a incorporação das noções de Custo Aluno-Qualidade Inicial e de Custo Aluno-Qualidade nas propostas de SNE tornam a temática da cooperação entre os entes federados e da colaboração entre os sistemas de ensino ainda mais complexas. Não por acaso, de acordo com Luiz Fernandes Dourado - diga-se de passagem, membro daquele grupo de especialistas em educação vinculados à SASE e que se dedicou à elaboração de dois documentos mais conceituais concernentes à temática do SNE -, *“O principal tema polêmico e não consensuado na discussão acerca do SNE, no estágio do primeiro semestre do ano de 2018, é o financiamento da educação, ao qual se articula o papel complementar e suplementar da União e o reforço ao conceito de um CAQ de referência”* (DOURADO, 2018, p.492).

Na seção abaixo, tratamos justamente de analisar os principais movimentos do governo federal no sentido de, em afinidade ao disposto no PNE, envidar esforços para transformar em dispositivo legal os conceitos de Custo Aluno-Qualidade Inicial e de Custo Aluno-Qualidade.

3.2. O Processo de implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial e do Custo Aluno-Qualidade

Tratando agora de ações consideradas estruturantes para adequada implementação do PNE e que compõem a dimensão financiamento do Plano Nacional de Educação, destacam-se, dentro da meta 20, as estratégias 20.6 e 20.8, que dizem respeito, respectivamente, à elaboração e implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial e do Custo Aluno-Qualidade. De acordo com Sena (2017), a proposta original de CAQ remonta à 1989, quando Ediruald de Mello, então professor na Universidade de Brasília (UNB), idealizou uma métrica para se aferirem as necessidades ou demandas educacionais, consubstanciadas nas noções de custo/aluno/qualidade³⁸.

³⁸ “Qualquer solução adotada para a operacionalização das garantias constitucionais de ensino público gratuito de boa qualidade para todos os brasileiros terá que considerar, primeiramente, uma definição democrática de qualidade, baseada nos elementos fundamentais e imprescindíveis na escola, tais como

O tema, não obstante jamais tenha saído da agenda educacional brasileira desde que inicialmente concebido, readquiriu destacado protagonismo início dos anos 2000, mais precisamente em 2002³⁹, quando a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, após consulta à comunidade especializada, propôs a operacionalização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), conforme preconizado pelo art. 4º, IX, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB)⁴⁰.

De acordo com Araújo (2016), após a operacionalização do conceito, tornou-se possível realizar a sua precificação, de maneira que se chegou a um valor por aluno, bem como ao percentual do PIB per capita necessário de ser investido nesta política setorial. Esta possibilidade de objetivação do Custo Aluno-Qualidade corresponde à fonte que subsidiou os argumentos em favor do investimento de 10% do PIB em educação (ARAÚJO, 2016), proposta que saiu vencedora, quando do processo de formulação do PNE.

Com previsão de, assim como o SNE, ser implementado até o final de junho de 2016, portanto, contados dois anos desde a publicação da lei nº 13.005 de 2014, o CAQi visa a estabelecer os padrões mínimos de qualidade da educação, conforme disposto (i) nos arts. 206, VII, e 210, § 1º, da Constituição Federal; (ii) no art. 60, § 1º, do ADCT e (iii) nos arts. 3º, IX, 4º, IX, 74, caput, 75, § 2º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Uma vez implementado o CAQi, ele serviria de base para o cálculo do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), considerado o valor ideal para se atingir a qualidade da educação preconizada no PNE. O CAQ, também definido por meio de prazo intermediário, tinha sua implementação prevista para até três anos após a promulgação da lei que instituiu o Plano Nacional.

currículos social e culturalmente relevantes, equipamentos, materiais didático-escolares e planta física suficientes e adequados às necessidades educacionais da clientela, professores competentes com planos de carreira e salários dignos, transporte para democratizar o acesso físico à escola, alimentação e assistência à saúde”. (MELLO, 1989, p. 52-53, *apud* SENA, 2017, p. 281).

³⁹ “Em 2002, ao constatar que a palavra ‘qualidade’ tornou-se um campo de disputa conceitual, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação estabeleceu como uma de suas metas prioritárias a construção de referências concretas para esse conceito (...)” (CNDE, 2018), disponível em <https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>.

⁴⁰ Art. 4º, IX, da LDB: “O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996b).

Ou seja, os conceitos de Custo Aluno-Qualidade Inicial e de Custo Aluno-Qualidade foram retomados quando das discussões relacionadas à elaboração do Plano Nacional de Educação, tendo sido formalmente vinculados à meta 20 do PNE, por meio, respectivamente, das estratégias 20.6 e 20.8, sendo que o processo de cálculo dos insumos necessários a viabilização prática do CAQ, conforme disposto na estratégia 20.7, deveria ser conduzido pela União.

Uma vez que, assim como no caso do SNE, mesmo dentro do MEC, sequer havia consenso acerca das bases gerais que deveriam subsidiar uma proposta oficial de CAQ, o então ministro Janine Ribeiro, por meio da Portaria nº 459, de 12 de maio de 2015⁴¹, instituiu um Grupo de Trabalho (GT-CAQ) específico para subsidiar a elaboração de critérios para a efetiva implementação do Custo Aluno-Qualidade. No caso, a intenção era de que as mais diversas secretarias e autarquias do MEC pudessem chegar a um denominador comum sobre o tema, desacerto existente no MEC desde pelos menos à época em CNE exarou o supramencionado Parecer nº 08 de 2010, endossando o desenho de CAQ produzido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), proposta que encontrava bastante resistência de diversos atores vinculados ao MEC, inclusive dentro da SASE (NOGUEIRA, 2016).

Tal grupo deveria produzir um documento conclusivo em até cento e vinte dias, contados de sua instituição, o que deveria ocorrer em setembro de 2015. Em linhas gerais, esta Portaria definiu:

Art. 2º O GT será integrado por um representante e um suplente de cada um dos seguintes órgãos:

- I – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep);
- II – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- III – Secretaria de Educação Básica (SEB), do MEC;
- IV – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), do MEC.

§ 1º Caberá ao Inep e ao FNDE desenvolver os estudos necessários para a análise dos investimentos e custos por aluno da educação básica.

§ 2º Caberá à SEB e à Sase propor o conjunto de insumos que embasarão os cálculos da qualidade, orientada pela formação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos

⁴¹ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_459_2015_CAQ.pdf

necessários ao ensino, além de material didático, alimentação e transporte escolar.

Quando o prazo para a conclusão dos trabalhos deste GT-CAQ estava para se findar, em setembro de 2015, o Grupo enviou ao então ministro Janine Ribeiro um documento em que era apresentada uma proposta de implementação gradual do CAQi. Na realidade, uma vez que não se conseguiram consensos além daqueles mais básicos, tratava-se de uma proposta inconclusa e experimental que, não por acaso, apregoava um modelo de implementação incremental. Contudo, o ministro Janine sequer chegou a analisar o documento, uma vez que, tão logo despontado o mês de outubro daquele ano, foi exonerado pela presidente Dilma Rousseff, oportunidade em que foi substituído por Aluizio Mercadante, que voltava ao cargo de Ministro da Educação pela segunda vez.

Após as considerações preliminares do então novo ministro sobre o documento, o GT-CAQ propôs alterações na versão originalmente redigida, de maneira que um novo texto foi elaborado e reapresentado ao gabinete ministerial. No caso, a despeito de concordar com as bases gerais do novo documento, o ministro Mercadante preferiu não o tornar público, sem antes haver a definição de uma fonte de recursos específica capaz de subsidiar a proposta recém finalizada (NOGUEIRA, 2016).

Este documento final produzido pelo GT-CAQ, não obstante datasse de outubro de 2015, só foi divulgado em 2016, momento em que o país passava pelo acirramento da crise política vivenciada desde 2015 e já estava para ser concluído o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Não obstante tenham sido realizadas consultas a comunidades de especialistas, seja de pessoas ligadas ao poder público, seja de pessoas ligadas ao setor privado, não se chegou a um denominador mínimo, de maneira que não houve acordo em relação aos parâmetros que deveriam balizar a elaboração do CAQ, o que explica o retardo na divulgação do documento (SENA, 2017).

Entre os principais pontos de desacordo, pode se dizer que a SASE considerava os insumos previstos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) como muito detalhados e desigualmente necessários, sobretudo levando em conta as particularidades dos mais diversos tipos de escolas existente por todo o país. Por exemplo, os insumos necessários a escolas rurais não necessariamente seriam exatamente os mesmos recursos necessários às escolas urbanas, bem como as escolas localizadas à região equatorial

podem não necessitar dos mesmos insumos das escolas localizadas em regiões de clima subtropical.

Diante destas constatações, houve proposta favorável à existência de um mínimo de insumos necessários a todos os estabelecimentos educacionais. Para tanto, pensou-se inclusive em utilizar o Plano de Ações Articuladas (PAR) com critério para a definição de tais insumos basilares. Todavia, o governo federal, por meio de seu Ministério da Educação, posicionou-se contrariamente a esta proposta, argumentado que o PAR não se prestava a esta finalidade. Alternativamente, o MEC propôs a utilização do Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ), elaborado por Alves, em 2012⁴² (SENA, 2017).

Diante desta ausência de consensos em torno do estabelecimento de parâmetros capazes de subsidiar a elaboração do Custo Aluno-Qualidade, o documento final do supramencionado GT destaca que

Dada a complexidade do tema, foram consideradas procedentes as sugestões do Inep com relação às pesquisas necessárias ao embasamento das decisões a serem tomadas, como por exemplo uma melhor definição da concepção de qualidade e da conceituação dos padrões mínimos; a definição/desenvolvimento de indicadores de qualidade para as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica; a definição de metodologia para a composição e cálculo do CAQi e sua compatibilização com metas intermediárias de Ideb; um estudo de viabilidade orçamentária; e uma análise da viabilidade de vinculação do CAQi ao PIB per capita.

Uma vez que os trabalhos do GT não geraram os produtos esperados, por meio de nova Portaria (nº 142 de 16 de março de 2016)⁴³, o MEC criou uma Comissão Interinstitucional para, novamente, tratar da elaboração do CAQi e do CAQ. Compuseram a Comissão as mesmas instituições que faziam parte do extinto GT, além de terem sido acrescentadas representações da Secretaria Executiva do MEC, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

⁴² No contexto de discussão acerca de como objetivar na prática a noção de Custo Aluno-Qualidade, destaca-se a tese de Doutorado de Thiago Alves, estudo em que ele torna público um “*simulador de custos para o planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade (SimCAQ)*” (ALVES, 2012).

⁴³ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Portaria_142_Comissao_Implantacao_CAQ.pdf

No prazo de dois anos - portanto, em reconhecida violação ao prazo estipulado pela lei que instituiu o PNE, é bom frisar -, a Comissão deveria: (i) contado o prazo máximo de um ano desde sua instituição, definir a metodologia de implementação do CAQi/CAQ e (ii) no segundo ano, apresentar os instrumentos capazes de fomentar a cooperação entre os entes federados, incluindo as fontes de obtenção de recursos financeiros, necessários a implementação dos supramencionados instrumentos. De acordo com Sena (2017), até 2017, ainda não tinham sido divulgados quaisquer produtos do trabalho desta Comissão Interinstitucional, o que é revelador de que o governo federal, assim como no caso do SNE, não deu conta de consubstanciar em diploma legal a institucionalização do CAQi e do CAQ.

Conclusões

Com base nas informações apresentadas neste capítulo, é possível concluir que a implementação do Plano Nacional de Educação, ao menos em relação à viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ, não ocorreu conforme preconizado na lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aliás, conforme procuramos destacar, estes dispositivos, até os dias atuais, ainda não foram consubstanciados em lei. Como principal razão que podemos apontar com causa deste constatado déficit de implementação está a ausência de consensos em torno das temáticas em voga.

No caso do SNE, quando o governo federal finalmente conseguiu construir acordos capazes de subsidiar um Projeto de Lei Complementar sobre a matéria, a agenda foi engolida pelo recrudescimento da crise política, que implicou relativa paralisia decisória entre 2016 e 2017. Contudo, faz-se mister destacar que houve PLPs propostos por parlamentares e que também não encontraram meios de tramitar das Casas Legislativas, o que seria revelador da incapacidade de o poder executivo impulsionar esta agenda no parlamento, ou que seria revelador do desinteresse de os parlamentares se dedicarem efetivamente à tramitação da agenda.

Já em relação especificamente ao CAQi/CAQ, foi possível observar que não houve consensos sobretudo em relação à proposta defendida pelo governo federal e a proposta sustentada pela CNDE, de maneira que, a despeito da instituição de dois Grupos de Trabalho para tratar da matéria, os pontos de desacordo obstaculizaram a construção de

arranjos capazes de subsidiar uma proposta conjunta de projeto de lei. Diferentemente do SNE, portanto, as discussões sobre o CAQi/CAQ sequer chegaram a ser protocoladas no parlamento.

Diante destas constatações, nos próximos capítulos, procuramos desenvolver possíveis explicações para estes reconhecidos déficits de implementação, oportunidade em que procuraremos testar a pertinência das hipóteses desenvolvidas no capítulo 2 desta tese.

Capítulo 4: O processo de elaboração do atual PNE e as características da lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014

O primeiro objetivo deste capítulo é apresentar uma análise do processo de elaboração do PNE (2014-2024), sobretudo no sentido de buscarmos explicações para o desenvolvimento das principais ações afetas às dimensões cooperação federativa e financiamento da educação previstas para serem implementadas conforme disposto na lei 13.005 de 25 de junho de 2014.

Como procuramos mostrar no capítulo 2, uma das principais dimensões analíticas consideradas capazes de influenciar a implementação de políticas públicas é o próprio processo de elaboração de programas e projetos. Especificamente em relação à análise do processo de formulação do atual PNE e sua influência sobre a viabilização prática da política em tela, partimos da seguinte hipótese:

- os conflitos que caracterizaram o processo de formulação do PNE afetaram negativamente a sua implementação, com consequências também negativas sobre a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ.

Para a construção deste capítulo, além de utilizarmos informações produzidas por todas as 25 entrevistas realizadas, recorreremos a diversas fontes documentais, entre as quais o livro escrito pelo ex-ministro Janine Ribeiro (RIBEIRO, 2018), textos produzidos por consultores legislativos, como Sena (2014) e Britto (2015) e diversos artigos acadêmicos, como os de Oliveira (2011) e Vick e Lavallo (2020). Também procedemos à leitura da dissertação de Vick (2018), bem como analisamos documentos e notas técnicas produzidos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), entre os quais, por exemplo, Araújo e Cara (2011). Também nos debruçamos sobre a análise do material produzido pelo movimento “PNE pra Valer!”, sob coordenação da CNDE. Na mesma linha, também analisamos o documento intitulado “Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?”, publicizado pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), no contexto de disputas sobre o financiamento da educação no parlamento.

Além disso, procedemos à análise dos documentos propositivos sobre o Plano Nacional de Educação produzidos tanto pelo poder executivo (PL nº 8.035 de 20 de dezembro de 2010 e Exposição de Motivos nº 33 de 2010), quanto pelo poder legislativo, em suas diversas proposições substitutivas.

Especificamente sobre o processo de tramitação do PNE no Congresso Nacional, analisamos diversas informações de ordem mais técnica, entre as quais o Requerimento de Informação nº 287 de 2011 protocolado pela deputada Professora Dorinha Seabra (DEM-TO), o Recurso nº 162 de 2012 interposto pelo deputado Arlindo Chinaglia (PT-DF), bem como o Requerimento nº 6.070 de 2012, interposto por André Figueiredo (PDT-CE). Além disso, por possuir relação direta com as possibilidades de financiamento da educação, também analisamos a Lei nº 1.258 de 2013, concernente aos *royalties* do Petróleo e o Fundo Social do Pré-Sal, bem como procedemos a uma análise da Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante, entre 2000 e 2017, a partir de dados coletados junto ao INEP.

O segundo objetivo deste capítulo é analisar as características do atual Plano Nacional de Educação, sobretudo do ponto de vista das possíveis implicações do formato final assumido pelo Plano sobre o processo de implementação do SNE, do CAQi e do CAQ. Ou seja, trata-se aqui de verificar a pertinência da seguinte sub hipótese, atrelada à primeira grande hipótese da qual partimos:

- A natureza complexa e ampla do PNE, que pressupõe (i) questões e pautas polêmicas (ii) vultosos recursos financeiros, (iii) uma extensa e capilarizada cadeia de implementação, envolvendo múltiplas organizações e atores e pressupondo tanto (iv) relações institucionais horizontais (por exemplo, entre o MEC, o poder legislativo e o Conselho Nacional de Educação), quanto (v) relações verticais (envolvendo os três níveis de governo da federação brasileira), afetou negativamente o seu processo de implementação, com consequências também negativas sobre a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ.

Com vistas a analisarmos as características da lei 13.005 de 25 de junho de 2014 e suas possíveis influências sobre o processo de implementação do próprio PNE, recorreremos, naturalmente, ao estudo deste diploma legal. Além disso, procuramos analisar como os

25 entrevistados enxergam a inscrição destes dispositivos na lei 13.005 de 25 de junho de 2014, principalmente tendo em vista o prazo definido para que fossem implementados. Também analisamos o documento final produzido pela Conferência Nacional de Educação realizada em 2010, bem como o Parecer nº 03 de 26 de março de 2019 concernente à alteração do supramencionado parecer nº 08 de 2010 sobre o CAQi/CAQ.

Por fim, também recorreremos a algumas fontes acadêmicas mais ou menos diretamente vinculadas a temas do PNE, entre as quais o livro do ex-ministro Janine Ribeiro (RIBEIRO, 2016) e os artigos de Castro, Oliveira e Schwartzman (2011), Schwartzman (2017).

4.1 O processo de elaboração do PNE

4.1.1 Participação e conflito no processo de elaboração do PNE (2014-2024)

O processo de elaboração do atual PNE contou com a intensa participação das comunidades de *advocacy* relacionadas à temática, incluindo a participação de atores dos poderes executivo e legislativo federais. Além disso, tratou-se de um processo permeado por diversas e acirradas disputas, principalmente em relação a pautas tradicionalmente polêmicas para o setor, com destaque para o financiamento da educação e para a constituição de um Sistema Nacional de Educação. Conforme apontado por diversos entrevistados, também se notabilizou a contenda relacionada às discussões sobre “gênero” e “diversidade sexual”.

De acordo com Sena (2014), entre as principais instituições e atores envolvidos no processo de elaboração do atual PNE, poderiam ser destacados:

- **Atores governamentais**

- ❖ **Poder Executivo Federal:** Presidência da República; Casa Civil; Secretaria de Relações Institucionais (SRI); Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Fazenda (MF)

- ❖ **Congresso Nacional:** Câmara dos Deputados e Senado Federal

- **Sociedade civil (gestores)**

- ❖ **Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional:** Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)

- ❖ **Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores:** Confederação Nacional dos Municípios (CMN), Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF)

- **Sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional**

- ❖ **Segmento privado empresarial da educação:** Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP), SISTEMA S e Grupo Positivo

- ❖ **Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto:** Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (ABRAES)

- **Movimentos Sociais**

- ❖ **Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional:** Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira 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 e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico (PROIFES) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE)

- ❖ **Entidades científicas:** Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Fundação Carlos Chagas (FCC), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) e Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)

- ❖ **Redes de movimentos:** Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais/Federação Nacional das APAES (APAES)/(FENAPAES), Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (FENEIS) e Movimento Todos pela Educação (TPE)

- **Organizações da sociedade civil e *think tanks* voltadas à formulação de políticas públicas:** CENPEC, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas (CPP) do Insper

- **Conselhos e fóruns de educação institucionais:** Conselho Nacional de Educação (CNE), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e Fórum Nacional de Educação (FNE)

No que diz respeito à intensidade da participação global de todas as instituições, bem como de todos os atores coletivos e individuais na construção do atual PNE, destaca o entrevistado Y que se tratou de um processo “*permeado por uma quantidade de debates jamais vista. Mais do que isso, em relação à temática da educação, teria sido a primeira vez desta forma, com esse grau de participação*”.

Portanto, no que concerne a todo o processo de construção deste novo PNE, pode se dizer que havia bastante expectativa quanto à abrangência e ao alcance das iniciativas a serem pactuadas, uma vez que as comunidades de *advocacy* estavam intensamente mobilizadas e atuantes. Além disso, destaca-se que o contexto de elaboração do Plano compreendeu o período em que o executivo nacional esteve sob a liderança de uma coalizão de governo reconhecidamente progressista e que se caracterizava por fomentar a participação da sociedade civil nos processos de elaboração e de implementação de políticas públicas (VICK e LAVALLE, 2020), bem como, ao longo do período em que esteve à frente do governo federal, investiu consideravelmente no Ministério da Educação, com destaque para aporte de recursos financeiros.

Neste contexto, pode se dizer que a expectativa das comunidades de *advocacy* era bastante elevada não apenas pela organização e mobilização intergrupos, mas em virtude das diversas conquistas obtidas no campo educacional ao longo das gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente da Presidência da República. Todo este contexto de euforia se tornou ainda mais intenso quando da discussão e promulgação da Lei nº 1.258 de 2013⁴⁴, concernente aos *royalties* do Petróleo e o Fundo Social do Pré-Sal, que passou a destinar 50% dos valores recebidos pelo Fundo Social e 75% *royalties* do Petróleo para o setor educacional. De acordo com o entrevistado A, “quando do processo de elaboração do PNE, contava-se com 120 dólares o barril do petróleo e um certo grau de permanência deste valor”, o que ajuda a compreender o cenário de euforia, sobretudo em torno da possibilidade de ampliação do percentual do PIB a ser investido em educação.

Em relação a este contexto de elevada expectativa, principalmente no campo social, destaca o entrevistado J, na mesma linha dos entrevistados B, X e D:

as gestões do Partido dos Trabalhadores à frente da Presidência da República representam o período em que mais recursos foram investidos em educação. No caso, basta a gente pegar os dados do INEP, da planilha que o INEP lança sobre qual é o investimento global da educação no Brasil por etapa e a gente vê que praticamente triplicou o investimento por aluno de 2000 para 2017.

Estimulados pela recomendação do entrevistado J, procedemos à conferência dos dados do INEP. No caso, identificamos que, de fato, entre 2000 e 2017, o valor correspondente

⁴⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm

ao investimento público por estudante aumentou à proporção de 2,835, o que realmente significa quase se triplicar o valor investido, conforme se pode depreender dos dados apresentados na tabela abaixo.

**Tabela 1: Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante⁴⁵
- Brasil 2000-2017**

Ano	Investimento Público Direto por Estudante – R\$ 1,00						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	2.831	2.357	2.973	2.259	2.367	2.274	25.845
2001	2.926	2.439	2.653	2.235	2.579	2.557	25.539
2002	2.903	2.405	2.484	2.633	2.484	1.723	23.653
2003	2.852	2.395	2.832	2.528	2.395	1.911	20.669
2004	3.024	2.586	2.850	2.889	2.670	1.745	19.567
2005	3.221	2.730	2.650	3.095	2.880	1.850	21.083
2006	3.832	3.329	2.896	3.467	3.785	2.571	21.826
2007	4.475	3.897	3.510	4.075	4.301	3.119	23.062
2008	5.066	4.475	3.750	4.695	5.007	3.609	21.317
2009	5.572	4.899	3.756	5.297	5.530	3.805	23.941
2010	6.411	5.636	4.612	6.055	6.067	4.794	25.448
2011	7.013	6.109	5.458	6.267	6.284	5.941	27.113
2012	7.470	6.627	6.434	6.748	6.483	6.760	24.626
2013	7.993	7.081	7.003	7.112	7.034	7.147	27.554
2014	8.076	7.188	7.119	7.159	7.177	7.292	26.491
2015	7.959	6.982	7.051	6.880	6.862	7.262	25.403
2016	7.922	6.908	6.687	6.934	6.641	7.371	25.627
2017	8.043	6.823	6.239	6.877	6.562	7.496	28.640

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep⁴⁶.

⁴⁵ Valores Atualizados para 2016 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

⁴⁶ Notas:

“1 - Utilizaram-se os seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais; outras Despesas Correntes; Investimentos e Inversões Financeiras;

2 - Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil, despesas com juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado;

3 - Os investimentos em Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio,

Em suma, em relação ao contexto no qual se inicia e transcorre o processo de elaboração do atual PNE, o entrevistado E, como diversos outros entrevistados, destaca que aquele momento corresponde, de fato, ao auge do fortalecimento da agenda educacional no Brasil, como elemento estratégico do desenvolvimento e do crescimento econômico, de maneira que se tratava efetivamente de um período de grande euforia e de trabalho muito intenso e prol da agenda educacional.

Já em relação especificamente à importância do Ministério da Educação em todo este processo, o entrevistado M destaca o protagonismo assumido pelo ministro Fernando Haddad (2005-2012), que, como um típico *policy entrepreneur*, mostrou-se capaz de convencer a Presidência da República, destacadamente ao longo das gestões do presidente Lula, de quão importante era a agenda educacional para o desenvolvimento do país. Na mesma linha, para os entrevistados H e L, o ministro Haddad, de fato, cumpriu o papel de importante liderança educacional dentro do governo, não apenas pelo bom relacionamento mantido com o presidente Lula e pela capacidade de angariar recursos à agenda educacional (relacionamento este já não tão bom com a presidente Dilma, destaca o entrevistado L), mas também devido à liderança exercida dentro do próprio MEC.

dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (concomitante, subsequente e integrado);

4 - A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (Presencial e a distância) (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação *Stricto Sensu* - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações *Lato Sensu*);

5 - Estes dados referem-se aos investimentos em educação consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios;

6 - Para os anos de 2000 a 2003, estão contabilizados na área educacional, os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola;

7 - Entre os anos de 2000 e 2005: para os dados estaduais, foi utilizada como fonte de informações, um trabalho técnico realizado pelo Inep diretamente dos balanços financeiros de cada estado; para os dados municipais do mesmo período, utilizou-se uma metodologia baseada no percentual mínimo de aplicação de cada município, definido pela legislação vigente;

8 - A partir de 2006, utilizaram-se como fontes de dados estaduais e municipais, o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - Siope -, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;

9 - Os dados da União foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi/STN - para todos os anos;

10 - Para o cálculo dos valores de Investimentos Públicos em Educação, utilizaram-se as seguintes fontes de dados primários:

- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC; - Secretaria do Tesouro Nacional (STN); - FNDE; - Balanço Geral dos Estados e do Distrito Federal; - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); - Caixa Econômica Federal (CEF); - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)."

Não obstante a conjuntura político-econômica favorável, este cenário de intensa euforia - e que contribuía para que as comunidades de *advocacy* depositassem bastante expectativa na formatação do novo PNE - contrastava, em grande medida, com as preocupações do poder executivo nacional. Afinal de contas, recairia sobre o governo federal a responsabilidade de tocar em pontos sobremaneira sensíveis relacionados à condução da política educacional no país.

Aliás, em virtude da complexidade da matéria, sequer havia consenso dentro do próprio governo sobre quais caminhos seguir em relação ao desenho do novo PNE. Por exemplo, enquanto diversos atores tradicionalmente vinculados às bandeiras educacionais - entre os quais pedagogos e demais profissionais do magistério - e que se encontravam vinculados ao Ministério da Educação faziam pressão por iniciativas mais ousadas, outros atores, mais ligados ao campo da administração pública - como administradores e economistas -, seja no MEC, seja no Ministério da Fazenda, seja na Casa Civil etc., pressionavam por uma proposta mais modesta, sobretudo em relação ao financiamento da educação.

Portanto, a despeito da intensa participação de diversas instituições, entidades e atores em todas as etapas de elaboração do atual PNE, a construção deste Plano foi marcada por acirrados conflitos e disputas, que, naturalmente, transpuseram-se ao campo parlamentar e contribuíram para tornar bastante dinâmica e avivada a tramitação do texto concernente ao Plano nas casas legislativas.

Neste sentido, destaca-se também a participação de diversos parlamentares na elaboração do documento instituidor do PNE, tanto da base aliada do governo quanto da oposição. Especificamente sobre a tramitação do documento nas casas legislativas, pode se dizer que as já mencionadas complexidade e relevância da matéria contribuíram para explicar não só o interesse de parlamentares pelas questões em voga, como também contribuíram para explicar o fato de as clivagens oposição *versus* situação terem se tornado muitas vezes nebulosa, prevalecendo acordos em torno de questões e pautas específicas, à revelia do que era de se esperar, por exemplo, do ponto de vista da disciplina das bancadas e do ponto de vista das preferências político-partidárias dos congressistas.

Sobre todo este momento de construção do atual PNE, incluindo sua tramitação no Congresso Nacional, os entrevistados K, P e S destacam que a elaboração do documento se deu por meio de um processo participativo absolutamente extraordinário, envolvendo a sociedade civil, os grupos de interesses relacionados à temática, as comunidades epistêmicas ligadas à educação, bem como a atuação expressiva de parlamentares, tanto da base alada do governo, quanto da oposição. Não por acaso, prosseguem os entrevistados, *“se não for projeto campeão de propostas de emendamento ao texto original, é um dos campeões”*, o que nos permite concluir, tal como exposto na introdução desta tese, que o processo de elaboração do atual PNE pode ser, de fato, considerado um dos mais emblemáticos de nossa vida política.

Toda esta história sumariamente contextualizada acima, bem como a realização de uma análise crítica sobre o processo de elaboração do PNE, serão apresentadas com mais detalhes a partir deste momento.

4.1.2 Da realização da Conferência Nacional de Educação ao Projeto de Lei elaborado pelo poder executivo federal

O processo que culminou nas deliberações advindas da Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada no ano de 2010 pode ser considerado o primeiro grande marco concernente à elaboração do atual PNE. As etapas subnacionais da CONAE ocorreram durante o ano de 2009, sendo realizada a etapa nacional já em 2010, entre os dias 28 de março e 1º de abril. Todas estas fases foram marcadas por intensa participação da sociedade civil. De acordo com Vick & Lavallo (2020), por exemplo, *“Foi um processo conferencista composto por representações de muitas e heterogêneas categorias, notabilizado por debate de volume e relevância consideráveis para o campo (...)”* (VICK & LAVALLE, 2020. p. 569).

À título de ilustração, conforme se pode depreender do quadro abaixo, em relação aos delegados habilitados para participar da realização da CONAE 2010, somam-se nada menos do que 2.416 pessoas, de diversas instituições, sejam do setor público ou do setor privado, sejam elas indicadas e/ou eleitas nacionalmente ou pelos estados.

Quadro 5 - Delegados participantes da etapa nacional da CONAE 2010

Delegados	Descrição			Étapas prévias	Previsto	Habilitados
Natos	Membros da Comissão Organizadora Nacional			Não	69	65
Indicados Nacionais por setores	Gestores do MEC			Não	266	146
	Ministérios da Área Social					
	Parlamentares (Câmara e Senado)					
	Órgãos colegiados normativos ou executivos					
	Órgãos de fiscalização e controle					
Eleitos nos Estados (por Segmento)	Ensino Superior (30%)	Ensino Profissional (20%)	Educação Básica (50%)	Sim	2000	1821
	Gestor Federal	Gestor de Est. Federal	Gestores Estaduais			
	Gestores Estaduais/ Municipais	Gestores Estaduais/ Municipais	Trabalhadores Ed. Pública			
	Gestores Ed. Privada	Gestores Ed. Profissional Privada	Gestores Municipais			
	Trabalhadores Ed. Privada	Trabalhadores Ed. Profiss. Privada	Gestores da educação Privada			
	Servidores da Ed. Pública	Trabalhadores Ed. Profiss. Pública	Trabalhadores da Ed. Básica Privada			
	Docentes Ed. Pública	Conselheiros estaduais Ed. Profissional	Conselheiros Estaduais Ed. Básica			
	Estudantes	Estudantes	Conselheiros Municipais de Educação			
	Estudantes					
	Pais					
Indicados Estaduais por setores	Movimentos de Afirmação da Diversidade			Sim	547	384
	Articulações sociais em defesa da Educação					
	Comunidade Científica					
	Movimento Sindical					
	Instituições religiosas					
	Empresário, Confed. Patronais e Sistema "S"					
	Entidades Municipalistas					
	Parlamentares (vereadores e deputados)					
	Órgãos de fiscalização e Controle					
Total com direito a voto				-	2.884	2.416

Fonte: Vick (2018)

Especificamente em relação à participação de diversos grupos, entidades e atores, é possível destacar a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), que contou, na

etapa nacional com 54 dos 2.885 assentos, garantindo a presença em todos os Eixos Temáticos e, ainda, na maioria dos Colóquios sobre financiamento da educação. Ao final, foi responsável por 59% das emendas debatidas no Eixo V [sobre o financiamento da educação] na etapa nacional e aprovou 72% desse volume, determinando parte considerável do texto final do eixo do financiamento (VICK & LAVALLE, 2020, p. 571).

Ou seja, conforme endossado pelo entrevistado M, a CNDE, além de ser um ator coletivo com amplo poder de mobilização e pressão, foi fundamental para a discussão mais ampla do financiamento da educação e, mais especificamente, para a discussão do custo aluno-qualidade (CAQ). Mais do que isso, sempre bastante atenta às principais contendas relacionadas à educação no país, a CNDE já antevia algumas polêmicas relacionadas à proposta de financiamento do Plano Nacional tal como advinda da CONAE 2010, de maneira que se organizou intensamente para a defesa das bandeiras em que acreditava.

Portanto, a destacada relevância da CNDE no processo conferencista - traduzida na ampla capacidade de mobilização de outros atores sociais e de diversos atores políticos, bem como traduzida na capacidade de viabilização efetiva das bandeiras que defende - manteve-se, ao longo de todo o processo de elaboração do novo PNE, conferindo especial importância às questões afetas ao financiamento da educação no país.

Aliás, em relação às questões e pautas polêmicas que permearam os debates em torno do Plano Nacional desde a CONAE 2010, é possível depreender que a sua realização - incluindo suas etapas subnacionais - caracterizou-se não apenas pela ampla participação de atores individuais e coletivos, públicos e privados relacionados à temática; traduziu, em grande medida, a complexidade do campo educacional, marcada por diversas disputas, entre as quais diversos dos entrevistados destacam as contumazes (i) discussões sobre as possibilidades de institucionalização de um Sistema Nacional de Educação, (ii) discussões acerca do percentual do Produto Interno Bruto a ser investido nesta política setorial, bem como sobre o CAQi e o CAQ e, por fim, (iii) discussões sobre a necessidade de construção de um novo PNE. Não por acaso a CONAE de 2010 foi intitulada:

“Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”.

Contudo, a despeito da relevância assumida pelas questões afetas à construção do Sistema Nacional de Educação desde pelo menos o processo conferencista de 2010, destaca-se que, na prática, este tema não se consubstanciou em iniciativas concretas. Uma vez que as mais diversas entidades ligadas ao setor educacional, sejam elas públicas, sejam elas privadas, não possuíam propostas minimamente claras e/ou consensuais acerca do SNE que desejavam, a pauta se tornou meramente retórica, ou seja, destituída de efetiva concretude.

De acordo com o entrevistado D, por exemplo, ao se observar que a CONAE de 2010 tinha como pauta principal o Sistema Nacional de Educação, acreditou-se que essa era uma das principais bandeiras do setor educacional. Contudo, adverte este entrevistado,

na prática, não se observou essa prioridade como verdadeira. Quando você tem uma prioridade, tipo ‘minha prioridade é o sistema’, eu quero discutir esse sistema. Que sistema é esse? Quando se perguntava para as pessoas como é este sistema que elas queriam, ninguém tinha uma proposta de sistema. Ninguém dizia: ‘o sistema que eu quero tem que ser assim, assim, assim, assado’. Quanto mais se apertava, menos informação saía. Ninguém tinha uma proposta de sistema. Na realidade, a CONAE de 2010 colocar o sistema no centro foi uma forma de se ter um tema guarda-chuva, sob o qual se colocavam efetivamente os temas que se queria debater. No caso, como não se tem acordo entre os atores sobre qual tema é mais importante, para ninguém brigar, o tema vai ser Sistema Nacional de Educação e todos os demais temas estão sob este grande guarda-chuva.

Ainda em relação a este tópico, se as próprias instituições, entidades e atores participantes da CONAE não sabiam muito bem por que bases formatar uma proposta de SNE, na visão do entrevistado D, tampouco o MEC estava efetivamente interessado na temática. Para este entrevistado, o MEC não abraçou - e continua não abraçando - a ideia de um Sistema Nacional de Educação, sobretudo devido à crença de que SNE pode representar expressiva perda de poder para o governo federal.

Isso porque a efetivação de um SNE provavelmente implicaria uma maior e melhor definição da atribuição de cada um dos entes federados na prestação de serviços educacionais, de maneira que todos os níveis de governo temem que qualquer proposta que emerja concretamente acabe por lhes retirar prerrogativas - o que poderia trazer

prejuízos político-eleitorais - e/ou lhes atribuir maiores responsabilidades, sem uma correspondente fonte de financiamento.

Portanto, uma vez que não se tem clareza acerca de qual proposta de Sistema Nacional de Educação sairia vencedora num debate público, todos os entes federados, receosos de saírem prejudicados por qualquer proposta que se efetive, acabam optando por não levar a discussão sobre este tema adiante. Ou seja, a despeito de nunca ser excluída da agenda, a temática do SNE tampouco evoluiu para além de discussões iniciais e/ou meramente retóricas⁴⁷.

Se as questões afetas à criação de um Sistema Nacional de Educação permaneceram submersas às instâncias que o apoiam e/ou que visam a construir uma efetiva proposta, o mesmo não pode ser dito em relação à temática do financiamento das políticas educacionais.

Por sinal, tão logo encerrado o processo conferencista, cuja deliberação mais assertiva e importante diz respeito justamente à proposta de financiamento da educação, esta agenda permaneceu em destaque, como comprova a imediata reação do Conselho Nacional de Educação (CNE) ante a matéria. Afinal, aos 5 de maio de 2010, por meio de sua Câmara de Educação Básica (CEB) e sob relatoria do conselheiro Mozart Neves Ramos, o CNE emitiu o Parecer nº 8 de 2010 exclusivamente sobre a metodologia referente ao Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), no sentido de endossar a proposta sustentada pela CNDE e aprovada durante a CONAE 2010⁴⁸.

⁴⁷ Conforme mencionado no capítulo anterior, nos dias atuais, há propostas de institucionalização do SNE em tramitação em ambas as casas legislativas, uma vez que as comunidades de *advocacy* têm reconhecido a premência da matéria para regulamentar a prestação de serviços educacionais entre os entes federados, sobretudo no contexto do novo FUNDEB. Trata-se, portanto, de uma das principais agendas atualmente em voga e que tem sido protagonizada na arena pública pelo poder legislativo.

⁴⁸ De acordo com Carreira e Pinto (2007, p. 29-31 *apud* Vick e Lavalle, 2020): “A CNDE concluiu e apresentou em 2006 uma proposta para mensurar um padrão de custo, em função de parâmetros nacionais de qualidade, que considera quatro grupos de insumos mínimos: estrutura e funcionamento (equipamentos e materiais), valorização dos profissionais da educação (remuneração, formação, número adequado de alunos por turma), condições de acesso e permanência na escola (materiais didáticos, transporte, alimentação escolar e vestuário) e gestão democrática (indicadores de qualidade e fomento ao controle social)”.

No caso, a proposta previa a elevação de 1% do PIB ao ano de investimento em educação, o que implicaria se chegar ao patamar de 7% já em 2011, bem como a 10% em 2014. Além disso, a CONAE 2010 deliberou por uma maior responsabilização da União no financiamento das políticas nacionais, sobretudo por meio da ingente necessidade de implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e, posteriormente, do Custo Aluno Qualidade.

Não obstante o endosso do CNE à proposta advinda do Eixo V da CONAE de 2010, o Ministério da Educação não homologou o supramencionado Parecer de nº 8, sob o argumento de que precisava de mais tempo e insumos para emitir qualquer opinião sobre a matéria. O MEC, sob gestão do então ministro Fernando Haddad, alegou a necessidade de discutir internamente o documento, que foi submetido, num primeiro momento, ao escrutínio da Secretaria de Educação Básica (SEB), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sem que qualquer consenso interno tenha sido produzido, após as análises preliminares do parecer.

Já em 2013, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) também foi chamada à discussão da matéria, sendo que, apenas em 2014, o documento foi retornado ao Conselho, com as devidas considerações do MEC, conquanto ainda não homologado (SENA, 2014).

Ou seja, conforme destaca o entrevistado L, não havia consenso dentro do governo sobre os 10% do PIB a serem investidos em educação, bem como não havia consenso sobre a inclusão do CAQ na proposta. Não por acaso o MEC nunca homologou o Parecer nº 8 de 2010, posto que sequer havia consenso mínimo na equipe interna do ministério sobre o tema, no que poderia ser entendido como disputa entre “economistas” e “educadores”.

Em consonância com esta linha argumentativa, também para o entrevistado U, mesmo dentro do MEC, parecia haver uma disputa entre “educadores” e “economistas”, conquanto todos pudessem ser considerados progressistas, sem contar com a posição dos atores ligados às pastas fazendária e planejamento, que, para este entrevistado, “*não negociam em termos de plataforma e de discurso; negociam em cima do concreto, do real*”. Portanto, conclui este entrevistado, trata-se do próprio campo progressista

disputando posições acerca do mesmo tema, o que, inclusive, pode ter contribuído para que as controvérsias observadas quando da elaboração do PNE tenham se refletido no seu processo de implementação, com prováveis consequências negativas sobre os produtos (*outputs*) gerados.

Por fim, faz-se mister lembrar que a etapa nacional da CONAE - não por acaso, diga-se de passagem -, bem como o Parecer nº 8 de autoria do CNE concernente ao CAQi coincidem com o último ano de vigência do PNE anterior ao atual (2001-2010), de maneira que as mais diversas instituições participantes da CONAE 2010 fizeram bastante pressão para que uma nova proposta de Plano fosse encaminhada ao Congresso Nacional ainda naquele ano. Mais do que isso, os membros da CONAE estavam ansiosos por ver as deliberações advindas do processo conferencista consubstanciadas na proposta do poder executivo.

Em resposta a estes anseios, o governo federal, no mês de dezembro de 2010, enviou o Projeto concernente a um novo PNE à Câmara dos Deputados, tendo como horizonte temporal estipulado o decênio subsequente, qual seja, 2011 a 2020.

Sobre este momento, de acordo com o entrevistado L, após cerca de alguns meses de discussão interna e externa ao Ministério da Educação, processo que contou com a participação do CNE, da ANPED, da CNTE, da UNDIME, do CONSED etc., os trabalhos concernentes à elaboração do PNE culminaram em 20 metas e suas respectivas estratégias de viabilização.

Na mesma linha, para o entrevistado E, antes de se enviar o documento ao Congresso Nacional, foram realizadas diversas consultas internas ao próprio governo, com destaque para a participação do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, da Casa Civil e do Ministério de Ciência e Tecnologia. Ou seja, diversas pastas ministeriais foram ouvidas, de maneira que algumas alterações foram propostas no projeto de PNE pensado pela CONAE de 2010, com destaque evidente para a temática do financiamento da educação, que encontrava elevada recalcitrância dos atores ligados à ala “econômica” do governo.

Na Câmara dos Deputados, o documento enviado pelo poder executivo se tornou o Projeto de Lei nº 8.035 de 20 de dezembro de 2010 que, originalmente, contava com 12 artigos no corpo do texto e, no anexo da proposta, como abordado acima, eram apresentadas as 20 metas e as correlatas 170 estratégias estipuladas como necessárias à adequada implementação das 20 metas.

Concomitante ao envio da proposta de PNE ao Congresso, o poder executivo, por meio de seu Ministério da Educação (MEC), também encaminhou uma Exposição de Motivos (EM nº33)⁴⁹, cujo objetivo era justificar a proposta recém-elaborada, dando destaque ao caráter participativo por meio do qual o documento foi construído, sobretudo tomando por base as deliberações resultantes da CONAE realizada naquele mesmo ano (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010a).

Também nesta EM nº 33, o governo federal, levando em conta a experiência do PNE 2001-2010, criticava a ausência de estratégias necessárias à consecução das metas daquele Plano, bem como argumentava que o número de metas deveria ser reduzido de mais de trezentas para apenas vinte, o que possibilitaria um acompanhamento mais detido de suas respectivas estratégias de alcance.

Todavia, não obstante o esforço do governo federal em entregar ao Congresso uma proposta de PNE ainda em 2010, grande parte das entidades envolvidas na CONAE daquele ano, destacadamente a supramencionada CNDE, julgaram que o documento elaborado, na realidade, não contemplava as principais demandas resultantes da Conferência, estando muito aquém do desejado (OLIVEIRA, 2011).

Entre as principais críticas da sociedade civil, de acordo com Britto (2015), poderiam ser destacadas: (i) a pouca articulação entre metas e estratégias; (ii) a ambiguidade em relação ao papel do setor público e à regulação do setor privado; (iii) a ausência de especificações sobre o aprimoramento do regime de cooperação entre os entes federados e sobre o desenvolvimento do Sistema Nacional de Educação; (iv) a insuficiência da meta concernente aos investimentos necessários à plena consecução do PNE, que previa o alcance de 7% do PIB em 2020 e, por fim, (v) a ausência de formalização do padrão

⁴⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/mec/2010/33.htm

nacional de qualidade associado a um patamar mínimo de investimento por aluno - o chamado Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Portanto, de acordo com o entrevistado M, o maior momento de tensão se deu quando do envio do projeto de PNE para a Câmara. Afinal, o documento enviado distava sobremaneira da expectativa dos grupos participantes daquela Conferência, sobretudo em relação às aspirações afetas aos 10% do PIB, ao CAQi e ao CAQ. No caso, a proposta do governo gerou um mal-estar significativo no âmbito da sociedade civil, de maneira que se iniciou a tentativa de reintrodução dos aspectos concernentes ao financiamento da política educacional nos moldes das deliberações da CONAE 2010.

Conforme destaca Britto (2015), o movimento denominado “PNE pra Valer!”⁵⁰, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, foi uma das instituições que obtiveram atuação destacada neste processo de se tentar recuperar as principais deliberações advindas do processo conferencista.

Em relação a este embate, de acordo com Vick e Lavallo (2020), “*As divergências foram de tal monta que se instaurou um clima de antagonismo, levando à apresentação de 75 sugestões de emendas por atores da sociedade civil antes mesmo de o projeto de lei iniciar sua tramitação*” (VICK & LAVALLE, 2020, p. 572).

Diante das contendas entre governo e sociedade civil, toda a tramitação do PNE no Congresso Nacional foi acompanhada de perto pelos grupos de interesse, que ansiavam por ter seus pleitos e demandas inseridos no Projeto de Lei, bem como pelo poder executivo, que, pressionado, sobretudo pela área econômica do governo, esforçava-se para frear o ímpeto e a expectativa das comunidades de *advocacy*.

O processo de apreciação do documento no legislativo, em virtude da atuação de diversos grupos de pressão públicos e privados, da complexidade inerente à matéria e da dificuldade de se produzirem consensos, evoluiu de maneira incremental, com duração total de cerca de três anos e meio.

⁵⁰ <https://www.facebook.com/Movimento-PNE-para-Valer-225196554158436/>

Por fim, faz-se mister registrar que, à época do envio do PNE ao Congresso Nacional, foi instituído, por meio da Portaria nº 1.407/2010, o Fórum Nacional de Educação (FNE), órgão composto por atores e entidades que participaram da organização da etapa nacional da CONAE, bem como que contava com a participação de atores governamentais, uma vez que havia 7 representantes das secretarias setoriais do MEC no FNE (VICK & LAVALLE, 2020)⁵¹. Este novo ator coletivo pode ser considerado um importante aliado dos movimentos sociais, sobretudo porque os representantes do MEC e participantes do Fórum eram predominantemente educadores, de maneira que, a despeito de fazerem parte do governo, pendiam suas opiniões a favor das pautas educacionais, contrariamente às preferências de outros profissionais, como os supramencionados economistas e administradores.

4.1.3 A primeira etapa do processo de tramitação do PNE na Câmara dos Deputados

Ainda no ano de 2010, o documento enviado à Câmara dos Deputados foi distribuído a três comissões, em caráter conclusivo, ou seja, dispensando a necessidade de votação da proposta em Plenário, quais sejam: Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC) – responsável pela análise de legalidade e constitucionalidade -, Comissão de Finanças e Tributação (CFT) – responsável pela análise de viabilidade financeira – e, naturalmente, para a Comissão Educação e Cultura (CEC) – para análise específica sobre mérito da matéria. Uma vez que se tratava de matéria originária do poder executivo, ela tramitaria com prioridade, tendo sido definida como relatora a deputada Fátima Bezerra (PT-RN), da base governista.

Em fevereiro de 2011, tão logo o novo ano legislativo se iniciou⁵², foi retomada a discussão acerca da maneira por que o PNE deveria tramitar na Câmara dos Deputados, uma vez que alguns parlamentares, após negociação com o poder executivo e com diversos grupos de interesses, consideraram a necessidade de criação de uma Comissão

⁵¹ De acordo com Nogueira (2016), o FNE era composto por um total de 50 entidades representativas da sociedade civil e do poder público.

⁵² O processo eleitoral de 2010 implicou a renovação de quase metade do corpo de parlamentares da Câmara e do Senado para a legislatura 2011-2014 (BRITTO, 2015).

Especial para apreciar a matéria, o que, inclusive, seria uma maneira de acelerar o processo de tramitação do documento.

Este novo formato proposto saiu vitorioso, após acordos entre as principais lideranças partidárias e a Presidência da Casa. Assim, a Comissão Especial foi instituída aos 22 de março de 2011 e a relatoria da matéria ficou a cargo do deputado Ângelo Vanhoni, da base governista (PT-PR). De acordo com o entrevistado D, no processo participativo e de discussão na Câmara dos Deputados, os consultores legislativos trabalharam diretamente com o relator da proposta, de maneira que a análise de materiais produzidos por tais consultores constituem importantes fontes de informação.

Em relação a este processo de disputa em torno do formato de tramitação do PNE na Câmara, de acordo com o entrevistado S, faz-se mister lembrar que a ampla participação na construção do documento se refletiu na pressão feita para a criação de uma Comissão Especial, o que ocorre, justamente, quando há uma questão que é objeto de amplos dissensos, que é multitemático etc.

No caso, reconhecendo as divergências entre governo e entidades representativas do setor educacional, pode se dizer que a instituição da Comissão Especial corresponde a uma importante vitória dos grupos de interesses. Isso porque, após negociação entre governo, Fórum Nacional de Educação (FNE), parlamentares e grupos ligados à educação, definiu-se que a composição da Comissão Especial privilegiaria deputados e deputadas envolvidos diretamente com a temática, o que poderia implicar derrotas ao governo, a despeito de a base aliada governista ser majoritária na Câmara.

De acordo com Vick e Lavallo (2020), por exemplo,

Entre 52 parlamentares previstos para a CE, 21 tinham histórico na pauta da educação, muitos deles professores deputados, sendo que 14 tinham vínculo formal com a Comissão de Educação e Cultura. Ao todo, 40% dos deputados estavam tematicamente implicados com a área de educação. Alguns desses membros da CE, bem como outros parlamentares externos a ela, mas também ligados à agenda da educação, eram interlocutores diretos da CNDE (VICK & LAVALLE, 2020, p. 574).

Estipulado finalmente o formato por meio do qual o PNE deveria tramitar na Câmara dos Deputados, definiu-se que os primeiros seis meses de trabalho da recém-criada Comissão

Especial destinar-se-iam à realização de audiências públicas, reuniões e encontros com autoridades e especialistas no assunto, membros do poder executivo, entre os quais ministros de estado e secretários de ministérios, além de serem organizados seminários nacionais e estaduais para tratar especificamente da temática. Durante esta primeira fase de tramitação do Plano na Câmara, de acordo com Sena (2014), foram realizados dois seminários nacionais, dezenove audiências públicas e catorze seminários estaduais.

Sobre esta etapa, apresentamos abaixo um quadro em que são mostrados os temas centrais das Audiências Públicas, bem como as datas em que ocorreram. Além disso, são apresentados os participantes convidados de cada Audiência e as respectivas instituições de que fazem parte e/ou que representam.

Quadro 6 - Audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados referentes à discussão do PNE 2014-2024

TEMA	DATA	PARTICIPANTE	ENTIDADE / QUALIFICAÇÃO
Qualidade da Educação	11/05/2011	Cleuza Rodrigues Repulho Thiago Peixoto Roberto Franklin Leão Daniel Cara Mozart Neves Ramos	UNDIME CONSED CNTE CNDE Movimento Todos pela Educação
A Educação Brasileira e seus Desafios	18/05/2011	José Francisco Soares Simon Schwartzman	Pesquisador do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME) da Faculdade de Educação da UFMG Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) do Rio de Janeiro
Financiamento da Educação	25/05/2011	Thiago Peixoto Consed Jorge Abrahão de Castro Nelson Cardoso Amaral José Marcelino Rezende Pinto Cleuza Rodrigues Repulho	CONSED Pesquisador do Ipea Pesquisador da UFG Pesquisador da USP UNDIME
Propostas para a Educação Especial	31/05/2011	Flávio Arns Cláudia Dutra Cleuza Rodrigues Repulho	CONSED SECADI/MEC UNDIME
Propostas para a Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para Mulheres	01/06/2011	Luiza Helena de Bairros Iriny Lopes	Ministra da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial Ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres
Programa de Alfabetização na Idade Certa e as Escolas Integradas de Ensino Médio e Profissional	08/06/2011	Cid Ferreira Gomes Maria Izolda Cela de Arruda Coelho	Governador do estado do Ceará Secretária de Educação do estado do Ceará

TEMA	DATA	PARTICIPANTE	ENTIDADE / QUALIFICAÇÃO
Educação Profissional	14/06/2011	Acácia Zeneida Kuenzer Regina Maria de Fátima Torres Simone V. dos Santos Setec/MEC Anna Beatriz de Almeida Waehneltd	Pesquisadora da UFPR Diretora Associada de Educação Profissional do SENAI SETEC/MEC SENAC Nacional
Plano Nacional de Educação	15/06/2011	Fernando Haddad	Ministro da Educação
Ensino Superior	29/06/2011	Celso Frauches Luiz Cláudio Costa	ANACEU Secretário da SESU/MEC
Gestão e Fontes de Recursos para o Financiamento da Educação	06/07/2011	Walfrido dos Mares Guia Márcio Pochmann José Roberto Afonso Paulo César Ribeiro Lima	Conselho Administrativo da Kroton Educacional Presidente do Ipea Economista/especialista em finanças públicas Consultor legislativo da Câmara dos Deputados
Plano Nacional de Educação	13/07/2011	Cláudia Costin Claudio de Moura Castro João Batista Araújo e Oliveira	Secretária de Educação do Rio de Janeiro Grupo Positivo Instituto Alfa e Beto (IAB)
Educação Infantil	17/08/2011	Rita de Cássia Coelho Gizele de Souza Maria Luiza Rodrigues Flores	Coordenadora Geral de Educação Infantil do MEC Núcleo de Estudos e Pesquisas em Infância e Educação Infantil (NEPIE/UFPR) Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (MIEIB)
Valorização dos Profissionais da Educação	31/08/2011	Sandra Bernadete Moreira Heleno de Araújo Filho Helder Machado Passos Léia de Souza Oliveira Dalila Andrade Oliveira Iria Brzezinski Leocádia Maria da Hora Neta	ANDES CNTE PROIFES FASUBRA ANPED ANFOPE UNDIME
Regulamentação do Ensino Privado	05/10/2011	Luís Fernando Massonetto Antônio Carbonari Neto Marcelo Ferreira Lourenço André Luiz Vitral Costa Madalena Guasco Peixoto João Luiz Cesarino da Rosa	Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do MEC Fórum das Entidades Representantes do Ensino Superior Particular ABRUC UNE CONTEE 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 Luiz Fernandes Dourado Madalena Guasco Peixoto Malvina Tuttman	CNTE ANPED CONTEE Presidente do Inep
O Relatório do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa)	09/11/2011	José Francisco Soares Priscila Cruz Alexandre Pinto Carvalho Braga Maria Helena Guimarães de Castro	Especialista em avaliação da UFMG Movimento Todos pela Educação Diretor da Produtora Cinevídeo Professora da Unicamp e membro do CEE/SP

TEMA	DATA	PARTICIPANTE	ENTIDADE / QUALIFICAÇÃO
		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)	14/03/2012	Aloizio Mercadante	Ministro da Educação
Debate preliminar sobre a meta 20, especificamente sobre Recursos e Investimentos Educacionais e Custo Aluno-Qualidade	20/03/2012	Mauro Puerro Daniel Cara Nelson Cardoso Amaral José Marcelino Rezende Pinto Mozart Neves Ramos	CONLUTAS CNDE Professor da UFG Professor da USP Movimento Todos pela Educação
Debate sobre o Plano Nacional de Educação – PNE (Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 8.035-B, de 2010)	25/02/2014	Luiz Cláudio Costa Eduardo Rolim de Oliveira Aléssio Costa Lima Maria Nilene Badeca da Costa Raulino Tramontin Celso da Costa Frauches Carmem Luiza da Silva Daniel Cara Frederico Unterberger Virgínia Barros Roberto Franklin de Leão Julio Cesar da Silva Vilani de Souza Oliveira Amábile Pacios Arnaldo Cardoso Freire Andréa Barbosa Gouveia Jesualdo Pereira Farias Paulo Ziulkoski Madalena Guasco Peixoto Priscila Cruz Alexandre Mellão	Secretário-Executivo do MEC PROIFES UNDIME CONSED ANUP ANACEU ABMES CNDE ANEC UNE CNTE CRUB CONFETAM FENEP ABRAT ANPAE ANDIFES CNM CONTEE Observatório do PNE – Todos pela Educação ABRAES

Fonte: Elaboração própria do autor com dados de Sena (2014)

Ainda sobre o momento inicial de tramitação do PL na Câmara dos Deputados, não obstante o envio da já mencionada Exposição de Motivos nº 33 ao poder legislativo, constatou-se que o governo federal não encaminhou junto à proposta de PNE um documento que embasasse as escolhas do governo por determinadas metas e estratégias.

Na visão crítica do entrevistado D, esta ausência de embasamento comprovaria que o governo federal não sabia explicar as opções que fez, por ser ele próprio um autor secundário do Plano, originado preponderantemente na CONAE 2010. Ou seja, conclui este entrevistado que o PNE que está em vigor não foi construído com base em um diagnóstico feito pelo governo, o que teria consequências negativas sobre a capacidade de o poder executivo o implementar.

Na mesma linha, para o entrevistado F, a proposta do poder executivo enviada à Câmara pode ser considerada desapontadora. Afinal, não foi encaminhada nenhuma nota técnica, nenhum subsídio convincente, capaz de explicar a origem das metas, a origem dos números e dados propostos. Então, o primeiro momento, conforme abordado anteriormente, teria sido de frustração e de se cobrar do MEC um maior embasamento, uma real justificativa para a proposta encaminhada ao Congresso.

Diante de tal fato, a deputada Dorinha Rezende (DEM-TO) formalizou o Requerimento de Informação nº 287 de 2011⁵³, para que o MEC enviasse à Câmara dos Deputados os materiais que porventura tivessem sido utilizados pelo ministério para embasar o conteúdo constante no PL 8.035/2010. Em resposta à solicitação da deputada, o MEC encaminhou àquela casa legislativa informações concernentes a cada meta, de maneira que tanto o poder legislativo quanto a sociedade civil pudessem analisar com mais detalhes as informações que porventura justificavam as escolhas do governo.

Sobre este processo, de acordo com o entrevistado F, o MEC não respondeu às demandas dos parlamentares a contento. Apenas enviou algumas notas avulsas, bem como o INEP respondeu a alguns pontos. O entrevistado conclui que muita coisa permaneceu sem resposta por parte do poder executivo e algumas metas permaneceram bem aquém do que a sociedade tinha pensado e proposto na CONAE 2010, sobretudo no âmbito do já destacado financiamento da educação.

Para o entrevistado M, em relação ao requerimento da professora Dorinha para que o MEC encaminhasse ao parlamento as informações capazes de subsidiar a proposta de PNE feita pelo poder executivo, destaca-se que a grande preocupação era, de fato, em

⁵³ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=848238&filename=RIC

relação às justificativas do governo sobre a opção pelo investimento de 7% do PIB, em alternativa aos 10% propostos desde a CONAE de 2010.

Ainda de acordo com este entrevistado, a partir das respostas do executivo federal, a CNDE emitiu algumas notas sobre as informações disponibilizadas pelo MEC. Por exemplo, a Campanha procurou mostrar como procedeu para se chegar ao valor de 10% do PIB para se financiar a implementação do PNE, de maneira que se iniciou um longo processo de interlocução técnica e política sobre o tema do financiamento educacional.

No caso, os grupos de interesses, sob o protagonismo da CNDE, com vistas a atuar sobre as preferências dos parlamentares, procuraram se contrapor às explicações do governo acerca da proposta do poder executivo concernente ao percentual do PIB a ser investido em educação no prazo de dez anos. Além disso, procuraram argumentar a favor da necessidade de instituição do CAQi e do CAQ, instrumentos ausentes da proposta encaminhada pelo executivo federal. Além do supramencionado requerimento protocolado pela deputada profa. Dorinha, os grupos de interesses se empenharam em conseguir que seus respectivos membros participassem das audiências públicas previstas, no sentido de se difundirem as propostas que defendiam e de exercerem pressão sobre os parlamentares.

Em relação a este ponto, Vick (2018) destaca que, das dezenove audiências públicas mencionadas por Sena (2014), pelo menos 6 delas foram realizadas, levando-se em conta as pautas defendidas pelos grupos de interesse liderados pela CNDE, conforme se pode depreender do quadro abaixo.

Quadro 7: Audiências Públicas realizadas na Câmara dos Deputados sobre temas afetos ao financiamento da educação entre 2011 e 2012

Data	Tema
11/05/2011	Qualidade da Educação
25/05/2011	Financiamento da Educação
15/06/2011	Ministro da Educação Fernando Haddad
06/07/2011	Gestão e Fontes de Recursos
14/03/2012	Ministro da Educação Aloísio Mercadante
20/03/2012	Meta 20: Investimento e Custo Aluno-Qualidade

Fonte: Vick (2018) – adaptado pelo autor

Por fim, conforme destacam Vick e Lavallo (2020), a CNDE também se empenhou em elaborar e publicizar uma série de materiais específicos sobre o tema do financiamento, destacando-se a nota técnica escrita por Araújo e Cara (2011). Esta nota técnica, diga-se de passagem, *“teve sua relevância reconhecida por órgão oficial do próprio governo (...), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que (...) confirmou a deficiência nos cálculos usados pelo MEC para subsidiar a baixa proposta de investimento”* (VICK e LAVALLE, 2020, p. 575).

Em suma, o entrevistado M, assim como outros entrevistados, lembram que, quando o governo federal enviou ao parlamento a proposta do executivo, não havia diagnóstico que justificasse as proposições contidas no documento. Já a proposta relativa aos 10% do PIB, alternativamente, estava embasada em estudo da CNDE, em parceria com a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA). Neste processo, destaca o entrevistado M, a sociedade civil se colocou em posição ativa, defendendo as bandeiras em que acreditava, e, sobretudo, considerando-se respaldada pelos estudos produzidos pela CNDE.

Ainda em relação ao processo de tramitação do PNE na Câmara dos Deputados, destacam-se novamente a complexidade da matéria e a sua reconhecida relevância pública, que implicaram intenso envolvimento da sociedade civil e dos deputados e deputadas federais na apreciação da proposta. Este envolvimento pode ser comprovado por meio do inigualável número de propostas de emendamento ao Projeto-Base. Afinal, entre 20 de maio e 7 de junho de 2011, primeiro prazo estipulado para protocolização de emendas, foram registradas nada menos do que cerca de 3.000 iniciativas, número jamais alcançado por lei ordinária e comparável, segundo Britto (2015), apenas ao processo constituinte⁵⁴.

Em relação a este momento, novamente assume destaque o tema do financiamento da educação, sobretudo porque a meta 20 do PNE recebeu 269 emendas (VICK E LAVALLE, 2020). Todo este processo foi novamente liderado pela CNDE, que não

⁵⁴ Uma vez que se constatarem diversas duplicatas entre as proposições, bem como a retirada de algumas delas pelos próprios autores da proposta, o número realmente analisado girou em torno de 2.906 emendas diferentes (SENA, 2014).

apenas produziu diversas das propostas de emenda; também disponibilizou todas as propostas elaboradas ao maior número possível de deputados e deputadas federais.

Na mesma linha, o entrevistado M destaca que a CNDE foi fundamental neste momento. Por exemplo, a FINEDUCA, instituição participante da CNDE, com vistas a embasar as propostas advindas da CONAE 2010, apresentou uma tabela cujo objetivo era mostrar que, caso o CAQi/CAQ fosse aprovado, quanto seria a complementação que cada estado da federação deveria receber de recursos do governo federal. De acordo com este entrevistado, aquela nota técnica da FINEDUCA/CNDE, pelo impacto que teve junto aos deputados, praticamente garantiu a aprovação do CAQi/CAQ no texto final do PNE. Afinal de contas, reflete o entrevistado M, *“que deputado votaria contra mais recursos para a educação?”*.

Por sinal, em relação à atuação dos deputados e deputadas, de acordo com o entrevistado D, desde quando iniciado o processo de tramitação da matéria no Congresso, o que se observou foi uma espécie de comportamento populista por parte dos parlamentares. No caso, este entrevistado, em afinidade à visão do entrevistado M, refere-se comportamento dos parlamentares em fazer ressoar as demandas dos movimentos sociais, sob risco de prejuízos político-eleitorais.

Chegando ao final do ano de 2011, aos 5 de dezembro, o primeiro substitutivo foi apresentado pelo deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR), tendo sido incorporadas nesta nova redação diversas das emendas propostas, merecendo destaque a alteração da meta 20, concernente ao financiamento da educação. O substitutivo, após intensa negociação com o poder executivo, sobretudo com a área econômica do governo e com a Casa Civil, bem como tentando agradar os grupos de interesses, passou a prever o investimento de 8% do PIB, valor, portanto, superior aos 7% propostos originalmente pelo governo, conquanto inferior àqueles 10% pleiteados pela CONAE 2010.

Além disso, a relatoria alterou o texto do substitutivo, trocando a expressão “investimento público em educação” por “investimento público total em educação”, no sentido de contemplar não apenas os gastos diretos do governo, mas também as renúncias fiscais, os gastos com bolsas de estudo e com programas tais como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

(PRONATEC) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). A nova redação passou a prever que o investimento público direto em educação passaria a ser de 7,5% ao término do decênio, ao invés dos 7% estipulados inicialmente pelo poder executivo.

Após o término de elaboração deste primeiro substitutivo, o documento foi novamente submetido ao escrutínio dos deputados e deputadas federais, para novas análises e possibilidades de emendamento, o que culminou em cerca de quatrocentas novas propostas de emenda (BRITTO, 2015).

Já no ano de 2012, houve modificações em pontos que permaneciam conflituosos, como, por exemplo, em relação à meta 20, cuja nova redação passou a prever 8% do PIB de investimento direto em educação, excluindo-se da redação a expressão “investimento público total”. De acordo com Britto (2015), esta nova proposta pareceu acomodar melhor as preferências dos mais diversos atores envolvidos, incluindo o poder executivo e os grupos de interesses relacionados à temática e que estavam atuando no sentido de influenciar o comportamento dos parlamentares em direções opostas.

Após esta segunda rodada de emendamentos ao documento substitutivo, aos 13 de junho de 2012, uma nova redação foi, finalmente, aprovada pela Comissão Especial, à exceção dos supramencionados destaques, votados alguns dias depois, aos 26 de junho e tendo como principal questão a contenda em torno da meta 20.

Na oportunidade, a Comissão Especial acabou cedendo à pressão dos grupos de interesses, desejosos de ver consubstanciado no Projeto de Lei nº 8.035 de 2010 a deliberação da CONAE de 10% do PIB investido em educação, até o término do decênio de vigência do PNE. O próprio relator deste PL na Câmara, deputado Ângelo Vanhoni, que defendia um percentual de investimento mais módico, acabou por rever sua posição e apoiar o pleito de diversos colegas parlamentares, seja da base aliada do governo, seja da oposição, seja das comunidades de *advocacy*.

Sobre todo este processo, de acordo com o entrevistado P,

é preciso entender as correlações de forças políticas em jogo naquele momento. Por exemplo, a própria oposição se posicionava favoravelmente a metas mais difíceis de atender. À título de ilustração, no que concerne à contenda em torno

dos 10% do PIB, houve um momento em que o próprio ministro Haddad – com clara pressão da equipe economia, encabeçada pelo ministro Palocci – tentou negociar um patamar inferior de investimento em termos de percentual do PIB. Contudo, houve entre os deputados uma aliança tanto à esquerda – pelo padrão de intencionalidade política historicamente mais progressista - e à direita para pressionar pelos 10%. Como consequência, o deputado Vanhoni, diante o desejo da oposição e dos parlamentares da base aliada cuja bandeira é a educação de incrementar o % do PIB investido educação, ficou muito isolado na defesa de um valor mais modesto, de maneira que teve de acabar cedendo à pressão.

Diante da conclusão dos trabalhos da Comissão Especial, o documento deveria ser encaminhado ao Senado Federal, conforme o fluxo de tramitação previsto para a matéria.

Todavia, o poder executivo, claramente insatisfeito com os desfechos em torno da meta 20 e atuando junto aos parlamentares da base governista, requereu que o substitutivo fosse primeiramente apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, por meio do Recurso nº 162 de 2012⁵⁵ interposto pelo deputado Arlindo Chinaglia (PT-DF), líder do governo na Câmara. A manobra, no caso, precisaria contar com a anuência formal de pelo menos um décimo dos deputados, o equivalente a 52 parlamentares (BRITTO, 2015). Na oportunidade, a base governista obteve êxito em sua iniciativa, pois conquistou oitenta e duas assinaturas.

Contudo, a proposta do governo federal encontrou forte oposição por parte dos grupos de interesses, que, inclusive, tornaram públicos os nomes dos deputados que votaram a favor da proposta do governo federal. Somado a este esforço de exposição midiática, o deputado André Figueiredo (PDT-CE) interpôs o Requerimento nº 6.070/2012⁵⁶, com vistas a manter o poder terminativo da Comissão Especial.

Diante de tal exposição pública e cedendo à pressão dos grupos de interesse e da oposição, 49 dos deputados anteriormente arregimentados pela base aliada do governo, conforme destaca Britto (2015), voltaram atrás, de maneira que o substitutivo ao PL nº 8.035 de 2010 foi aprovado aos 16 de outubro de 2012 e finalmente enviado, aos 25 de outubro do mesmo ano, para o Senado Federal, casa revisora do documento.

⁵⁵https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1018116&filename=REC+162/2012+%3D%3E+PL+8035/2010

⁵⁶https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1023039&filename=Tramitacao-REC+162/2012+%3D%3E+PL+8035/2010

De acordo com o entrevistado K, o processo legislativo de elaboração do Plano, do ponto de vista da Câmara dos Deputados, foi bastante intenso, devido à quantidade de emendas, não só em relação ao primeiro volume, na proposição original, mas em relação também ao próprio substitutivo. No caso, todo este processo de tramitação bastante avivado e permeado por intensas disputas comprovaria “*a mobilização absolutamente extraordinária em torno da elaboração do PNE*”, configurando-se, de fato, num marco histórico de organização da educação brasileira.

4.1.4 O processo de tramitação do PNE no Senado Federal

No Senado Federal, o PL 8.035/2010 foi renomeado Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103 de 2012. Nesta casa legislativa, não está prevista a possibilidade de tramitação por meio de Comissão Especial, de maneira que o documento, necessariamente, precisou ser apreciado: (i) no mérito, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE); (ii) no quesito viabilidade financeira, pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e (iii) na pertinência jurídico-constitucional, pela Comissão de Justiça e Cidadania (CCJ).

Primeiramente submetido à CAE, a relatoria do PCL ficou a cargo do senador José Pimentel (PT-CE), da base aliada do governo. Esta Comissão, juntamente com a Comissão de Educação, realizou em novembro de 2012 audiência pública para tratar de questões relacionadas ao financiamento do PNE (BRITTO, 2015).

Quadro 8 - Audiência pública realizada pela CAE do Senado Federal referente à discussão do PNE 2014-2024

TEMA	DATA	COMISSÃO	PARTICIPANTE	ENTIDADE / QUALIFICAÇÃO
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”	29/11/2012	CAE	Aloizio Mercadante Célia Maria Vilela Tavares Daniel Cara	Ministro da Educação UNDIME CNDE

Fonte: Elaboração própria do autor com dados de Sena (2014)

Sobre este quesito, merece novamente destaque a contumaz disputa em torno da Meta 20, aprovada na Câmara sob a forma de 10% de PIB de investimento em educação até o final do decênio, proposta que, lembrando, contrariava os interesses do poder executivo e de parte de sua base de sustentação no Congresso Nacional, conquanto agradasse aos grupos de interesse relacionados à temática e aos deputados e deputadas atuantes no campo educacional que, juntos, conseguiram fazer valer suas preferências no texto aprovado pela Câmara dos Deputados.

Encerrados os trabalhos desta Comissão de Assuntos Econômicos, ao final do ano de 2012, já em dezembro, o relator apresentou um primeiro relatório. Especificamente, merece destaque a reincorporação das expressões “investimento público total” e “investimento público direto” na redação da meta 20. Ainda em relação às emendas apresentadas pela CAE, diversos grupos de interesse, entre os quais o já mencionado “PNE pra Valer!” coordenado pela CNDE, manifestaram-se contrários à maioria delas, sobretudo considerando que representavam retrocessos em relação à proposta advinda da Câmara dos Deputados (BRITTO, 2015).

Levando em conta os supramencionados contextos político e econômico mais gerais, destaca-se que se tratava de uma época em que também estavam em discussão os critérios de distribuição dos *royalties* do petróleo e do Fundo Social do Pré-Sal, o que contribuiu para tornar ainda mais complexo e prolongado o trabalho da CAE, que só se findou aos 28 de maio de 2013, com a aprovação do documento por esta Comissão.

No caso, a despeito do contexto de euforia trazido pelas discussões concernentes aos *royalties* do petróleo e ao Fundo Social do Pré-Sal e da pressão exercida pelas comunidades de *advocacy*, o texto definitivo não agradou os mais diversos setores ligados à educação, sobretudo em relação ao papel do Estado na “*garantia de expansão de percentual específico de vagas na educação profissional e superior, bem como na implementação dos parâmetros do CAQ no financiamento da educação básica*” (BRITTO, 2015, p. 31).

Ou seja, os movimentos relacionados à temática educacional, já cientes da possibilidade de destinação de mais recursos à educação decorrentes dos *royalties* do petróleo e do

Fundo Social do Pré-Sal, contavam com uma proposta mais ousada por parte da base governista no Senado, o que não estava ocorrendo.

Finda a tramitação do PLC nº 103 de 2012 na CAE, iniciou-se sua apreciação na CCJ, cuja relatoria estava a cargo do presidente da Comissão, senador Vital do Rêgo (PMDB-PB), também da base aliada do governo. Aos 25 de setembro de 2013, diga-se de passagem, pouco tempo depois de sancionada a Lei nº 12.858 de 9 de setembro de 2013 - que destinava recursos dos *royalties* do petróleo e do Fundo Social do Pré-Sal à educação - o novo texto do substitutivo foi aprovado na CCJ, novamente em afinidade aos interesses do governo, mas em discordância com os anseios dos grupos de interesse, uma vez que o documento se distanciava das principais reivindicações formuladas durante a CONAE de 2010 (BRITTO, 2015).

Se a tramitação do PLC nº 103 de 2012 estava a cargo da base aliada do governo na CAE e na CCJ, o mesmo não se deu na Comissão de Educação, uma vez que a presidência da CE, bem como a relatoria do documento estavam sob a responsabilidade do senador Alvaro Dias (PSDB-PR) do principal partido de oposição à época. Nesta Comissão, sete audiências públicas foram realizadas (BRITTO, 2015), com vistas subsidiar as análises acerca do mérito da proposta, em tramitação no Senado, há quase um ano.

Quadro 9 - Audiências públicas realizadas pela CE do Senado Federal referentes à discussão do PNE 2014-2024

TEMA	DATA	COMISSÃO	PARTICIPANTE	ENTIDADE / QUALIFICAÇÃO
1ª audiência pública de instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, de autoria da Presidência da República, que "aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências"	08/10/2013	CE	José Marcelino de Rezende Pinto Daniel Cara Sergei Suarez Dillon Soares Priscila Cruz	FINEDUCA CNDE IPEA TPE
2ª audiência pública de instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, de autoria da Presidência da República, que "aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências"	15/10/2013	CE	Leuzinete Pereira da Silva José Henrique Paim Fernandes Luiz Dourado	CONSED Secretário executivo do MEC CNE

TEMA	DATA	COMISSÃO	PARTICIPANTE	ENTIDADE / QUALIFICAÇÃO
			Cleuza Repulho	UNDIME
3ª audiência pública de instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, de autoria da Presidência da República, que “aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências”	22/10/2013	CE	Maria Alice Setubal Cristina Helena Almeida de Carvalho Claudio de Moura Castro	CENPEC Professora da Faculdade de Educação da UnB Especialista em educação do Grupo Positivo
4ª audiência pública de instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, de autoria da Presidência da República, que “aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências”	29/10/2013	CE	Maurício Fernandes Pereira Virgínia Barros Marta Vanelli Ricardo Holz Rivanildo Cadete Fidelis	FNCE UNE CNTE Fórum das Entidades Estudantis do Brasil Organização dos Professores Indígenas de Roraima
5ª audiência pública de instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, de autoria da Presidência da República, que “aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências”	31/10/2013	CE	Luciano Sathler Rosa Guimarães Edgar Flexa Ribeiro Wilson de Matos Silva Hélio Laranjeira	Associação Brasileira de Educação a Distância Federação Nacional das Escolas Particulares ANACEU Associação de Escolas Técnicas
6ª audiência pública de instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, de autoria da Presidência da República, que “aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências”	05/11/2013	CE	Flávio Arns Patrícia Luiza Ferreira Rezende José Turozi Eugênia Augusta Gonzaga Rosângela Machado Ana Cristina Correia e Silva Macaé Maria Evaristo dos Santos	Vice-governador e secretário de Educação do estado do Paraná Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos Federação Nacional das Apaes Procuradora Regional da República da 3ª Região Gerente de Educação Inclusiva da Secretaria Municipal de Florianópolis/SC Centro de Ensino Especial 01 de Brasília Secadi/MEC
7ª audiência pública de instrução do Projeto de Lei da	7/11/2013	CE	Naercio Menezes Filho	Centro de Políticas Públicas do Inesper

TEMA	DATA	COMISSÃO	PARTICIPANTE	ENTIDADE / QUALIFICAÇÃO
Câmara nº 103, de 2012, de autoria da Presidência da República, que “aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências”			Guiomar Namó de Mello	Educadora

Fonte: Elaboração própria do autor com dados de Sena (2014)

Em geral, pode se dizer que o documento elaborado pela CE, sob relatoria da oposição ao governo federal, retomava parte do texto aprovado pela Câmara dos Deputados. O substitutivo apresentado por esta Comissão também espelhou a contenda em torno do financiamento da educação, uma vez que o documento se referia ao “investimento público total”, no corpo da lei, ao passo que, no texto específico da meta 20, havia a expressão “investimento público na educação pública”, sugerindo se tratar do “investimento direto na educação pública”.

Além disso, o substitutivo da CE, apoiado por grupos de parlamentares religiosos, passou a prever, expressamente, como diretriz no corpo da lei, a “promoção da equidade, da justiça social e da não discriminação”, em contrapartida à proposição apoiada por diversos grupos de interesses relacionados aos direitos humanos e à diversidade sexual, que preferiam como redação a “promoção da igualdade de gênero e de orientação sexual na educação”.

O substitutivo elaborado pela Comissão de Educação do Senado foi votado aos 27 de novembro de 2013, sem, contudo, estarem presentes os senadores da base governista. A despeito da possibilidade de esta ausência advir de uma manobra regimental destinada a invalidar a votação da Comissão (BRITTO, 2015), o substitutivo foi aprovado, seguindo para a última etapa de tramitação no Senado, qual seja, a votação em Plenário.

Em relação a esta última etapa de tramitação na Câmara Alta, a base governista manifestava claro apoio à emenda substitutiva proposta pelo senador Vital do Rêgo (PMDB-PB), da base aliada do governo, ao passo que a oposição e os mais diversos grupos de interesse manifestavam preferência pelo substitutivo da elaborado pela Comissão de Educação, sob responsabilidade do senador Álvaro Dias (PSDB-PR) (BRITTO, 2015).

As discussões entre a base governista, a oposição e os grupos de interesses relacionados à temática seguiram bastante acirradas, sendo que o relator do documento no Plenário do Senado e líder do governo nesta Casa, senador Eduardo Braga (PMDB-AM), requereu preferência ao substitutivo do também senador da base aliada, parlamentar Vital do Rêgo (PMDB-PB).

Após intensas disputas, pode se dizer que o governo saiu vitorioso no Senado Federal, uma vez que a aprovação do texto nesta Casa foi claramente favorável aos interesses do poder executivo. Assim, novamente, o projeto de lei deveria retornar à Câmara dos Deputados, onde, embalados pelos desfechos positivos relacionados aos *royalties* do petróleo e ao Fundo Social do Pré-Sal, os grupos sociais, a oposição e os parlamentares ligados à temática educacional já se mobilizavam para derrubar a proposta oriunda da Câmara Alta.

4.1.5 A segunda etapa do processo de tramitação do PNE na Câmara dos Deputados

Tão logo se iniciou um novo ano legislativo, já em 2014, o documento novamente sob responsabilidade da Câmara dos Deputados voltou a ser analisado pela Comissão Especial, sendo, como já dito, que os grupos de interesses ligados à educação estavam predominantemente contra as propostas encampadas pelo Senado e, por conseguinte, defendiam a proposta originária da Câmara, contrariamente aos interesses do governo. A base governista, por seu turno, seguia manifestando especial preocupação com a meta 20, incluindo as estratégias relacionadas ao Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), sobretudo quando se previam as complementações orçamentárias por parte do executivo federal.

Neste contexto de intensas disputas, durante março e abril de 2014, a Comissão Especial trabalhou em prol da obtenção de consensos, sobretudo em relação às contumazes matérias polêmicas: (i) os critérios de financiamento da educação, incluindo as regras em torno do CAQ e da necessidade de a união complementá-lo (meta 20 e suas estratégias); e (ii) a discussão em torno da redação concernente à “superação das desigualdades de gênero e orientação sexual”.

No caso, em relação a esta segunda diretriz, permaneceu vitoriosa a pressão exercida pelo grupo de parlamentares religiosos, que conseguiu excluir do Projeto de Lei a redação que fazia menção explícita à “superação das desigualdades de gênero e orientação sexual”.

Em relação especificamente ao financiamento da educação, acabou prevalecendo a proposta da Câmara dos Deputados, conquanto a redação do § 5º do art. 5º proposto pelo Senado tenha se mantido, passando a vigorar como art. 5º, § 4º, na Lei 13.005 aprovada e sancionada pela Presidência da República⁵⁷. Especificamente no caso da meta 20, prevaleceu a seguinte redação: “*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*”. Portanto, passaram a ser contabilizados na meta 20 os cálculos concernentes ao investimento direto e indireto em educação, como as isenções fiscais que tornam possíveis o financiamento de programas como, por exemplo, o PROUNI e o PRONATEC e os empréstimos que compõem o FIES.

O texto oriundo do Senado também previa a retirada da estratégia 20.10 proposta pela Câmara, que dispunha sobre a complementação da União ao CAQi e ao CAQ. Contudo após forte pressão de grupos de interesses, como, por exemplo, aquela exercida pela FINEDUCA - que tornou público documento intitulado “Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?”⁵⁸ – a proposta do substitutivo da Câmara acabou mantida (BRITTO, 2015). Ou seja, a Meta 20 e as respectivas estratégias instituidoras do CAQi e do CAQ retornaram ao documento.

A Comissão Especial concluiu a análise do substitutivo em maio de 2014.

O Projeto de Lei foi, então, finalmente apreciado pelo Plenário da Câmara, em votação que se estendeu entre 28 de maio e 3 de junho de 2014, tendo sido confirmada a proposta

⁵⁷ “O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal” (art. 5º, § 4º, na Lei 13.005 de 24 de junho de 2014).

⁵⁸ http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf

aprovada pela Comissão Especial, em clara afinidade às deliberações advindas da CONAE 2010 e contrariando os interesses do poder executivo. Finda a tramitação no Congresso Nacional, o documento retornou ao poder executivo aos 5 de junho de 2014, para apreciação da Presidência da República.

4.1.6 A apreciação do PNE pela Presidência da República

Com o retorno do texto ao poder executivo, havia ainda a possibilidade de a Presidência da República vetar pontos do documento, sobretudo levando em conta que a redação aprovada pela Câmara contrariava aos principais interesses do governo, principalmente em relação ao financiamento da educação, incluindo-se o fato de o governo federal ter de complementar os recursos destinados ao CAQi/CAQ, em caso de os entes subnacionais não conseguirem alcançar os valores esperados.

Já em relação à posição de diversos grupos de interesses, também havia discordâncias em torno do texto enviado à Presidência, de maneira que também se faziam pressões para que vetos parciais fossem realizados. Por exemplo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) defendia a retirada das isenções fiscais e demais recursos que financiavam o PROUNI, o PRONATEC e o FIES do cálculo para se chegar ao investimento de 7% do PIB em 2019 e aos 10% do PIB em 2024 (BRITTO, 2015).

Não obstante as expectativas em torno de possíveis vetos presidenciais, o documento foi integralmente aprovado pela presidente Dilma Rousseff, tornando-se realidade sob a forma da lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

De acordo com o entrevistado E, quando o plano finalmente chega à apreciação da Presidência da República, a presidente acabou optando por não vetar nada, embora houvesse, obviamente, uma preocupação muito grande com a viabilidade daquelas metas que estavam traçadas ali e que, durante todo o processo de tramitação do atual PNE, foram alvo de ressalvas por parte do poder executivo. Na mesma linha, de acordo com o ex-ministro Janine Ribeiro,

O MEC não estava contente com várias medidas que foram incluídas pelo Congresso no PNE (...), mas decidiu não pedir à presidente que as vetasse. (...) A presidente concordou em não vetar – nem mesmo a última das metas,

irrealista, que ampliaria a proporção do PIB destinada à educação, em apenas dez anos, de 6% para 10% (a bem da verdade, o dinheiro novo do pré-sal permitiria cobrir pelo menos uma parte dessa expansão – por isso, a lei da época destinava seus *royalties* para a educação). (...) O ministério pensava em organizar um evento festivo para celebrar esse feito. Mas parece-me que ela [Dilma] acabou optando por um meio-termo, não sei se deliberadamente: nem veto, nem festa (RIBEIRO, 2018, p. 262).

Na prática, o entrevistado K salienta que a presidente Dilma Rousseff sancionou o PNE, justamente em virtude da posição defendida pelo governo desde que a proposta da CONAE 2010 chegou ao MEC, ciente das reais (in)capacidades de viabilizar na prática tudo aquilo formalmente inscrito no projeto de lei. Contudo, justificaria esta ousada escolha da Presidência da República o cenário político da época, que coincidia com a apertada disputa eleitoral para o cargo de chefe do executivo federal, tal como se desenhava em meados daquele ano de 2014.

Ou seja, conforme destacam os entrevistados C, K, L, P e Y, uma vez que a presidente Dilma almejava à reeleição, a estratégia política mais viável parecia ser mesmo a aprovação sem vetos, o que tenderia a agradar a base de sustentação da presidente e minimizar os custos político-eleitorais de eventuais propostas de modificação no documento, ainda que as dificuldades de se implementar um Plano com tamanha envergadura e pautas polêmicas continuassem a causar inúmeras preocupações no governo federal, seja na área econômica, seja no MEC.

Uma vez analisado o processo de elaboração e de sanção do PNE, merecendo notável destaque a contenda entre o poder executivo, sobretudo representado pela área econômica do governo, e as comunidades de *advocacy* do campo educacional, procedemos abaixo a algumas análises sobre todo este rico momento da política educacional brasileira⁵⁹.

⁵⁹ Em relação a todo o processo de tramitação do atual PNE no Congresso Nacional, foi organizado pela consultoria legislativa do Senado em um quadro comparativo - tanto sobre o corpo da lei, quanto sobre as metas e estratégias do Plano -, incluindo as versões propostas (i) pelo poder executivo, pela Câmara dos Deputados, (iii) pela Comissão de Assuntos Econômicos e pela (iv) Comissão de Constituição e Justiça, estas duas últimas do Senado Federal. Esse quadro corresponde ao ANEXO III desta tese.

4.1.7 O processo de elaboração do PNE, por meio de uma análise crítica de *stakeholders*

Nas sintéticas palavras do entrevistado R, pode se dizer que “o processo de elaboração do PNE, desde a CONAE 2010 até o debate no parlamento, não foi fácil”. Para o entrevistado A, em endosso aos principais argumentos já apresentados ao longo deste capítulo, no que concerne às principais pautas que suscitaram polêmicas quando da formulação do PNE, mereceriam destaque: (i) a questão do financiamento (meta 20) do Plano e, correlatamente, as discussões sobre o CAQi e sobre o CAQ; (ii) a questão do pacto federativo, sobretudo no que concerne à constituição de um SNE, e, por fim, (iii) alguns pontos relativos à temática da diversidade, principalmente em relação ao uso do vocábulo “gênero”. Em relação a este primeiro ponto, de acordo com os entrevistados E e J, o tema do financiamento, de fato, consumiu a maior parte da discussão sobre a elaboração do PNE, sendo o ponto mais nevrálgico do desacordo entre o governo federal e as comunidades de *advocacy*. Aliás, conforme destaca a maioria entrevistados, a insistência dos grupos de interesses em inscrever no diploma legal as principais bandeiras que defendem, sem considerar as ressalvas apresentadas pelo poder executivo, seria um dos principais fatores que explicaria as dificuldades reais de viabilização prática de diversas das diretivas formalizadas no PNE.

Por exemplo, de acordo com o entrevistado N, a despeito da recalcitrância do governo federal ante diversas das agendas constantes no diploma legal, a CNDE não quis, de maneira nenhuma, renunciar aos 10% do PIB definidos quando da CONAE 2010 e, correlatamente, ao CAQi e do CAQ. Além disso, a CNDE teria insistido em determinar prazos apertados para a implementação de tais dispositivos. Ou seja, na prática, em relação à atuação das comunidades de *advocacy*, o entrevistado N, em conformidade a diversos dos argumentos já apresentados neste capítulo, endossa que

O cara da educação infantil defende sua pauta e acha que é exequível; idem o pessoal do ensino fundamental, da educação superior. E, ao mesmo tempo, diz-se de como cumprir o piso. A discussão só foi unânime porque, do ponto de vista retórico, cabem todas as metas. Portanto, cada um está disputando a presença da sua causa no texto, para continuar fazendo *advocacy* de suas respectivas causas.

Ainda de acordo com este entrevistado, em relação especificamente ao financiamento da educação, temática mais abordada em todas as entrevistas realizadas, a expressão CAQ(i), de tão afincada defesa por parte de determinados grupos, tornou-se uma espécie de “entidade sacralizada”. Ou seja, qualquer pessoa ou grupo que se posicionasse contra o CAQ proposto pela CNDE seria rotulado como “herege”, como opositor aos direitos educacionais fundamentais; seria tratado com o mais absoluto desprezo pelos defensores da proposta, o que, na prática, acabaria por inviabilizar um diálogo efetivo em torno da matéria.

Noutros termos, a discussão acerca do financiamento da educação e do CAQi/CAQ, assim como diversas outras pautas, tornou-se tão ideologizada que não se discutia como efetivamente implementar tais dispositivos. Ao fim e ao cabo, concluem os entrevistados N e V, a discussão concerniria inequivocadamente à defesa de bandeiras, sendo sempre adiada a discussão sobre a implementação efetiva de qualquer diretiva relacionada ao financiamento da educação.

No caso mais emblemático, a CNDE se manteve afeita às bandeiras que defendia, sem levar em conta as condições econômicas do país para a implementação das medidas preconizadas. Ou seja, não obstante se caracterize como um dos mais importantes atores coletivos que advoga em prol da educação pública de qualidade no país, a própria CNDE acabou dificultando a construção de acordos capazes de tornar viáveis as propostas concernentes ao financiamento da educação no Brasil.

Já em relação ao segundo ponto, concernente à colaboração federativa, de acordo com o entrevistado F, *“não se sabia como é que ia ser feito, sendo um debate sobre o qual se tem um pouco de dificuldade em detalhar qual deverá ser exatamente a responsabilidade de cada ente”*. Nesse sentido, acabou se optando, de maneira genérica, pela inclusão da pauta no PNE, sem maiores detalhamentos acerca das bases gerais que deveriam conformar o Sistema Nacional de Educação. Portanto, uma vez que não havia um mínimo de consenso sobre o SNE desejável, novamente é possível concluir que o prazo, de dois anos, para formulação de uma proposta, para sua apreciação no Congresso Nacional e para sua sanção por parte da Presidência da República parecia bastante irreal.

Finalmente, em relação às discussões sobre “gênero” e “diversidade sexual”, conforme aparece na fala de diversos entrevistados, entre os quais os entrevistados E e F, no ano de 2014 - um ano de muita pressão política, por ser um ano eleitoral - entra em cena o debate em torno da questão desses movimentos mais conservadores, traduzida numa pressão muito forte da bancada evangélica, o que seria revelador não apenas um certo conservadorismo do Congresso Nacional, mas de um conservadorismos que, em grande medida, espelharia a própria sociedade.

Sobre todo este avivado e complexo momento de construção do atual PNE, pode se dizer que se tratou de um processo bastante polêmico, a despeito de, em sua última etapa de tramitação no Congresso, o documento ter sido aprovado de maneira absolutamente consensual no plenário da Câmara dos Deputados. Entrementes, faz-se mister registrar que esta aprovação - considerada por diversos entrevistados como ecumênica -, reflete um PNE que acabou por adquirir feições muito utópicas, sobretudo por expressar os mais diversos desejos de um vasto e heterogêneo campo. Neste mesmo sentido, de acordo com o entrevistado P, como consequência do intenso e participativo processo de formulação do PNE, algumas propostas acabaram sendo mal dimensionadas.

Na mesma linha, o entrevistado U destaca que este superdimensionamento seria, em grande medida, reflexo do já mencionado contexto pró-ciclo, de muito otimismo, que caracterizou o processo de construção do Plano, sobretudo com as comunidades de *advocacy* acreditando que o PNE seria capaz de contribuir para a resolução, se não de todos, dos principais problemas da educação brasileira. Além disso, destaca este entrevistado, na tentativa de agradar aos mais diversos grupos de interesses, a lei instituidora do Plano acabou incorporando conceitos muito vagos, que não definem efetivamente instrumentos capazes de contribuir para a melhoria da qualidade da educação oferecida no país.

Por exemplo, questiona este entrevistado, “*de que adianta se estabelecer a meta de investimento de 10% do PIB em educação se não foram definidas as responsabilidades dos entes federados no aporte de tais recursos e/ou se não foram definidos mecanismos efetivamente punitivos em caso de descumprimento do pactuado?*” Como consequência, adverte o entrevistado P, não obstante a defesa de um percentual maior de investimento do PIB tenha obtido êxito, a defesa incontinente desta pauta por parte de grupos de

interesses e de diversos parlamentares acabou, na prática, dificultando a implementação do PNE, momento em que o governo precisou efetivamente operacionalizar tudo aquilo que foi pactuado no Congresso Nacional e sancionado pela Presidência.

Afinal de contas, relembram os entrevistados D e E, o entusiasmo e a pressão das comunidades de *advocacy*, associadas a um poder legislativo que, ao fim e ao cabo, preferiu não assumir os custos políticos de defender uma proposta mais realista, acabaram contribuindo para a criação de um Plano baseado na emoção, que contempla propostas e prazos bastante desalinhados das realidades política, econômica e fiscal do país, seja em relação à proposta de percentual de investimento do PIB, seja em relação à proposta de constituição de um Sistema Nacional de Educação.

Além do componente emocional destacado, faz-se mister registrar mais uma vez, conforme se pode depreender das reflexões do entrevistado U que, que o Congresso Nacional, em claro viés populista, tende a não entrar em polêmicas que os parlamentares consideram não fazer sentido. No caso, em relação a projetos de lei sobre maneira amplos e que concernem a temáticas sociais, como o PNE, os congressistas optariam por transmitir ao poder executivo os custos políticos de propor medidas mais impopulares e austeras, lembrando que a tramitação de propostas dessa envergadura costuma contar com ampla visibilidade midiática, o que favoreceria ainda mais o comportamento populista por parte dos congressistas.

Com efeito, se os parlamentares ligados ao setor educacional - seja da base governista, seja da oposição - convergiram para apoiar as bandeiras defendidas pelas comunidades de *advocacy*, a oposição, muito provavelmente, não enxergou motivos para desabonar a mais ousada das versões de projeto de lei, possivelmente, já antevendo que o poder executivo, ou teria de arcar com os custos políticos de eventuais vetos à matéria, ou se depararia com bastantes dificuldades de viabilizar na prática todas aquelas metas e estratégias. Ou seja, quando do momento de implementação do PNE, a oposição tenderia a obter ganhos políticos sobre a incapacidade de o governo federal viabilizar as iniciativas inscritas no diploma legal.

Diante de tais constatações, para o entrevistado D, a grande falha observada quando do processo de elaboração do PNE consistiria nessa falta equilíbrio entre ousadia e factibilidade. Afinal de contas, tratar-se-ia de

um plano prescritivo igual àqueles planos da União Soviética, aqueles planos quinquenais. Ele só tem as metas e não é efetivamente um plano estratégico. Ele é um plano normativo, que apenas diz o que deve ser feito, sem mencionar como deve ser feito. Mais do que isso, as estratégias não seriam estratégias; seriam submetas dentro das grandes metas. Então, o principal gargalho foi se fazer um plano em que não se negociam metas possíveis - ousadas, mas possíveis -, nem tampouco metas ancoradas em estudos diagnósticos de realidade e viabilidade.

Na mesma linha, para o entrevistado U, seria

preciso conquistar o custo aluno qualidade, pelos insumos que geram qualidade. Então, é preciso garantir recursos, programas e ações orçamentárias e perenizar isso, para que os insumos que garantam o custo aluno qualidade aconteçam, para que o livro exista, para que a carteira exista, para que o transporte exista, para que o salário do professor exista, para que a formação exista. E a soma disso tudo, se a gente quiser transformar em dinheiro, isso gerará um custo aluno qualidade. É preciso, portanto, garantir que a soma de dinheiro se transforme em mercadoria e em bens geradores dos direitos. A par disso, é possível concluir que os equívocos e erros, desde a discussão dos 10% do PIB, passando pela discussão do CAQ, explicam muito as razões por que se tem uma plataforma tão arrojada, tão detalhada e uma correlata incapacidade de execução.

Na prática, de acordo com o entrevistado U, este tipo de opção corresponderia a um grave problema na formulação de políticas públicas, sobretudo porque alguns dos atores que estão envolvidos na construção de diplomas legais se negariam a reconhecer, ou sequer conheceriam, como funciona efetivamente o *modus operandi* das políticas públicas dentro dos governos, ou mesmo como funciona o orçamento público e, mais do que isso, como funciona a real disputa por espaços no orçamento.

Além disso, conforme destaca o entrevistado D, o processo de elaboração do PNE acabou sendo construído por meio de uma lógica sequencialmente distorcida, uma vez que o poder executivo desempenhou um papel meramente secundário, “*por ter chegado atrasado na elaboração do documento. O executivo deveria ter tido um protagonismo que, na prática, não teve*”. Isso por que o Ministério da Educação apenas começou a participar ativamente da elaboração do PNE, quando recebeu uma proposta praticamente pronta da CONAE 2010.

Como consequência, tornar-se-ia altamente custoso do ponto de vista político que o governo propusesse uma versão alternativa de PNE, distante daquela encampada pelos movimentos sociais. Na prática, o Ministério da Educação, a pedido do próprio ministro Haddad, teria tentado se manter sensível aos pleitos advindos da CONAE 2010. Entretanto, principalmente devido às pressões exercidas pela área econômica do governo, a versão proposta pelo MEC não agradou as comunidades de *advocacy*. Afinal de contas, nas assertivas palavras do entrevistado D, “*a CONAE propõe um valor de investimento da ordem de 10% do PIB e o MEC quer devolver com 7%? Ai ninguém topa*”.

Portanto, de acordo com este entrevistado, a CONAE 2010 não deveria ter sido responsável por elaborar a primeira proposta de PNE, sobretudo pelas dificuldades de se construir um documento coeso, fruto de um processo conferencista altamente participativo e que se encerra com uma plenária, “*momento em que quem acotovela mais, quem grita mais, leva*”. Ou seja, o resultado que deriva de um evento desta monta costuma ser reflexo de um conjunto de concessões, para que se construa o máximo de consensos. Consequentemente, a tendência é de que “*o produto se assemelhe a uma colcha de retalhos*”: vago, abrangente e, conforme enfatizado pelo entrevistado K, implausível de ser viabilizado.

Em suma, o processo de elaboração do PNE, conquanto caracterizado pela intensa participação, seja dos grupos de interesses privados, seja do poder público, acabou implicando uma lei que dista de sua real capacidade de efetivação. Justamente por levar em conta os principais desejos das comunidades de *advocacy* relacionadas à temática - inclusive em contrapartida às preferências do poder executivo federal, principal responsável, no âmbito da União, pela efetiva implementação do PNE -, a proposta elaborada e consubstanciada na lei 13.005 de 25 de junho de 2014, conforme abordaremos na seção abaixo, pode ser considerada de difícil viabilização prática.

4.2 Características do PNE e suas implicações para a implementação do SNE, do CAQi e do CAQ

4.2.1 Magnitude e complexidade

De acordo com o entrevistado A, alguns especialistas em políticas educacionais consideram que a magnitude e a complexidade do atual PNE acabaram por torná-lo, na prática, um Plano de difícil implementação. Isso porque ele comportaria um número muito extenso e sobremaneira diverso de metas e estratégias, o que demandaria, para sua real viabilização, um enorme aparato burocrático-institucional, além de uma mobilização extraordinária de recursos humanos, gerenciais, políticos e, naturalmente, de recursos financeiros.

Entre tais especialistas, Schwartzman (2017), por exemplo, considera que o atual PNE, ainda que bem mais enxuto do que o Plano anterior (2001-2010), incorre no mesmo erro de se pretender tão ambicioso quanto aquele, justamente pelo demasiado número de metas, estratégias, instituições e atores necessários para sua efetivação. Portanto, na mesma linha do entrevistado A, Schwartzman (2017) também faz questão de frisar que a implementação do PNE vigente, nos moldes como idealizado, demandaria uma afinada concertação de esforços das mais diversas instâncias designadas - mais ou menos explicitamente na lei 13.005 de 25 de junho de 2014 - para viabilizar todas aquelas iniciativas formalizadas, seja por meio de instituições como MEC, CONSED e UNDIME, seja por meio dos fóruns idealizados pelo próprio Plano Nacional⁶⁰.

Como consequência, seria possível constatar que a implementação do atual PNE, exatamente como formalizado no diploma legal, implicaria uma mobilização descomunal de atores e instituições, devendo transcorrer num contexto minimamente ideal de arranjos e entendimentos, envolvendo não apenas os atores e instituições do governo federal, mas a cooperação de todos os níveis de governo e de todos os demais poderes da federação.

⁶⁰ No caso, Schwartzman (2017) se refere aos seguintes dispositivos constantes no PNE: (i) Art. 6 § 5º: “Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” e (ii) “Estratégia 17.1) constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica” (BRASIL, 2014)

Ou seja, é possível depreender da análise de Schwartzman (2017) e das reflexões apresentadas pelo entrevistado A que a adequada implementação deste Plano só daria certo mediante uma confluência perfeita - e, portanto, bastante improvável - entre, pelo menos: (i) clima político, (ii) contexto econômico, (iii) ambiente informacional, (iv) relações horizontalizadas - entre os poderes federados - e verticalizadas - entre os níveis de governo - e, (v) finalmente, desde que todas as instituições e atores implicados na viabilização do Plano convirjam em suas preferências e *modus operandi*.

Ainda em relação a estes diagnósticos sobre as dificuldades de se viabilizar um Plano Nacional nos moldes como formalizado na lei que o institui, é possível destacar que, desde o ano de 2011, portanto, quando do principiar do processo de elaboração do Plano em tela, já havia quem advertisse que o documento cuja tramitação estava em curso no Congresso Nacional se caracterizava como superestimado. Não por acaso, Castro, Oliveira e Schwartzman (2011) sugeriam ser possível sintetizar em 8 (oito) as iniciativas basilares, capazes de contribuir para a efetiva elevação da qualidade da educação oferecida no Brasil⁶¹.

Na mesma linha, o entrevistado D, cerca de 10 anos após as constatações e sugestões de Castro, Oliveira e Schwartzman (2011), sustenta que uma proposta mais factível, em contrapartida à magnitude, abrangência e complexidade do Plano vigente, deveria contar com apenas 3 ou 4, objetivos estratégicos. Para este entrevistado, não obstante a educação brasileira tenha reconhecidamente muitos problemas, tais mazelas seriam finitas e desigualmente vitais. Ou seja, haveria algumas delas que são mais importantes, merecendo intervenção prioritária, bem como a atuação sobre determinados destes

⁶¹ Essas oito propostas seriam: "(i) Mudar o sistema de gestão das escolas públicas: mais autonomia e responsabilidade pelos resultados; novas formas de parceria público-privada e veto à influência político-partidária na designação de gestores e professores nas secretarias de Educação; (ii) definir com clareza conteúdos dos currículos nos diversos níveis de ensino e alinhar os materiais pedagógicos e sistemas de avaliação; (iii) exigir que todas as crianças sejam alfabetizadas no primeiro ano do ensino fundamental, valendo-se de metodologias e materiais pedagógicos testados; (iv) rever o sistema de formação e carreira de professores, que devem dominar os conteúdos e práticas pedagógicas como condição de ingresso na carreira, passar por período probatório de prática supervisionada e por processo de certificação; (v) facilitar e estimular o acesso de profissionais de nível superior e de estudantes de pós-graduação ao magistério; (vi) permitir que o ensino médio se diferencie em uma pluralidade de opções acadêmicas e profissionais e que o Enem se transforme em um conjunto de certificações correspondentes ao leque de opções; (vii) eliminar o ensino médio no período noturno; (viii) mudar o atual sistema de educação de jovens e adultos para um leque de certificações distintas, sobretudo de natureza profissional" (CASTRO, OLIVEIRA & SCHWARTZMAN, 2011).

problemas vitais acabaria por desencadear um efeito em cascata, em que outras mazelas poderiam ser automaticamente sanadas.

Como conclusão, este entrevistado D considera que o Plano Nacional vigente não apenas peca por ser pouco estratégico e muito abrangente; peca por não propor encaminhamentos efetivos para as questões de que trata, sejam elas mais ou menos vitais. Por exemplo, o PNE estabeleceu metas de alcance para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) por parte de estados e municípios, sem, contudo, mencionar como seria possível melhorar a qualidade da educação, a ponto de impactar neste indicador de desempenho educacional.

Além disso, os entrevistados D e K advertem que o Plano Nacional sequer regulamenta critérios para o aporte de recursos financeiros por parte dos entes federados, no sentido de se estabelecer formalmente a contribuição de cada nível de governo para o alcance dos 10% do PIB definidos em lei.

Finalizando esta seção de exemplos, o mesmo entrevistado D também nos adverte de que não há qualquer pista sobre como se fazer cumprir parte a Meta 1 do Plano, relativa à ampliação da oferta de *“educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE”* (BRASIL, 2014).

Ainda em relação à implementação desta primeira meta do Plano Nacional, o entrevistado U reflete sobre como um gestor público poderia compatibilizar a meta sobre educação infantil⁶² com a realidade orçamentária do MEC, ou com instrumentos legais, entre os quais o PPA e a LOA. Ou seja, para este entrevistado, na prática, a viabilização efetiva das metas e estratégias constantes no Plano Nacional não foi pensada quando de sua formulação. Tampouco esta preocupação se viu consubstanciada no formato final assumido pelo Plano.

⁶² “Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014).

Além disso, uma vez que o processo de elaboração de diversas políticas sociais no Brasil tem servido muito mais como palanque para a retórica das comunidades de *advocacy*, alguns dos prazos constantes no diploma legal foram claramente superestimados, o que, endossamos, pode ser revelador tanto do viés populista e retórico que caracteriza o desenho do Plano vigente, quanto da correlata dificuldade de se fazer cumprir propostas tão ousadas e cujos prazos para implementação são sobremaneira exíguos.

Como exemplo prático, o entrevistado Y menciona criticamente o prazo estipulado para promulgação da lei concernente ao Sistema Nacional de Educação. Afinal, “*consta no texto do PNE um prazo de dois anos para sua criação, conquanto a gente esteja há 20 anos, no mínimo, discutindo uma proposta de SNE*”.

Ou seja, ao que parece, (i) o otimismo que contagiava as comunidades de *advocacy* e a defesa incontente de diversas de suas bandeiras, (ii) o cálculo populista do Congresso Nacional de aglutinar as mais diversas preferências dos grupos de interesses, sobretudo por parte da Câmara dos Deputados e (iii) a premeditação do poder executivo sobre os custos políticos de se vetarem pontos da proposta, contribuiu para que o desenho do atual PNE adquirisse feições sobremaneira abrangentes e complexas e de difícil e improvável viabilização prática, com consequências sobre a capacidade de o governo federal implementar o SNE, o CAQi e o CAQ, ainda mais levando-se em conta os prazos estipulados para a implementação destas agendas.

Como conclusão, é possível constatar que a inclusão destas iniciativas, tal como passaram a constar no diploma legal, não levou em conta a ausência de consensos mínimos sobre como poderiam ser viabilizadas na prática, bem como não levou em conta a necessidade de definições de caráter mais técnico e operacional sobre como implementá-las.

4.2.2 Questões e Pautas Polêmicas

De acordo com o entrevistado G, pode se dizer que algumas pautas relacionadas à temática educacional no país são polêmicas, em grande medida, porque há uma disputa entre duas distintas visões acerca do que pode ser considerado direito à educação. No caso, haveria um grupo para o qual este direito estaria centrado no estudante, portanto, no indivíduo. Decorre desta visão que o direito à educação precisaria se materializar no

aprendizado, a ser obtido por meio da frequência e da permanência à escola. Portanto, tratar-se-ia do direito a aprender. Não por acaso, este grupo é partidário da perspectiva que enfatiza a importância dos resultados educacionais, como medida de aprendizagem.

Por outro lado, haveria um grupo que, ao invés de enfatizar a centralidade do estudante, considera a escola e, portanto, o professor, como o centro do direito à educação. Por exemplo, a CNDE, de acordo com este entrevistado G, seria partidária desta segunda perspectiva, da qual decorreria a noção de Custo Aluno-Qualidade, constituído por uma lista de insumos que toda escola deveria possuir.

Não obstante estes dois grupos possam ser classificados como progressistas do ponto de vista político, sendo ambos, inclusive, favoráveis à criação de um efetivo Sistema Nacional de Educação, destaca o entrevistado G que não há consenso entre eles sobre como efetivamente se constituir um SNE, ou sobre como viabilizar o CAQi/CAQ. Mais do que isso, as sucessivas disputas entre tais grupos acabariam por comprometer a implementação do Plano Nacional de Educação, uma vez que ambos, no intuito de demarcarem suas posições um em relação ao outro, estariam mais interessados em fazer prevalecer suas respectivas concepções particulares sobre educação do que em efetivamente implementar iniciativas capazes de contribuir com a transformação da realidade educacional do país. Ou seja, conforme temos procurado mostrar ao longo deste capítulo, os grupos de interesses acabariam preferindo defender suas posições no campo discursivo e retórico a buscar caminhos efetivos que viabilizem a implementação das mais diversas iniciativas inscritas no atual PNE.

Como consequência, não por acaso a maioria dos entrevistados considera que as questões afetas ao financiamento educacional e à constituição de um Sistema Nacional de Educação constituem-se, de fato, como as mais polêmicas e controversas iniciativas constantes no PNE, não apenas por refletirem os diferentes pontos de vista destes principais grupos que disputam a primazia sobre a agenda educacional do país, mas por serem as temáticas mais importantes para a implementação de todas as outras iniciativas constantes no Plano Nacional.

Em relação ao Sistema Nacional de Educação, o entrevistado A, bem como já destacado em outros momentos desta tese, também nos lembra que, do ponto de vista dos agentes

públicos, este tema nunca teve uma acolhida mais efetiva no país, seja por parte do governo federal, seja por parte dos entes subnacionais. Como exemplo, este entrevistado destaca que o debate em torno da constituição de um SNE seria tão controverso que o tema sequer adquiriu relevância concreta no processo constituinte ocorrido em 1987. Não por caso, qualquer menção à colaboração recíproca na educação apenas aparece de maneira genérica na CF-1988, sob a forma do art. 23. Também nos lembra este autor que, quando da discussão sobre a atual LDB, efetivamente transformada em dispositivo legal em 1996, o primeiro dispositivo a ser retirado da proposta elaborada pelo mineiro Octávio Elísio (PSDB-MG) foi justamente aquele concernente ao SNE.

Já em relação ao financiamento educacional, o entrevistado E faz questão de frisar que, não obstante se constatem as disputas de ideias entre grupos que fazem parte das comunidades de *advocacy* da educação, não se pode dizer há uma relação automaticamente determinante entre valor-aluno e qualidade da educação. Ou seja, no caso específico do Brasil, levando em conta os investimentos de estados e municípios nesta política setorial, não se percebe qualquer associação direta entre tais investimentos e os resultados obtidos pelos entes subnacionais, por exemplo, no IDEB.

À título de ilustração, constata-se que, a despeito de São Paulo ser a unidade da federação com o maior PIB per capita entre os estados, os resultados obtidos por São Paulo no último IDEB divulgado, em 2019, não são tão expressivos quanto daqueles obtidos, por exemplo, pelo Ensino Fundamental cearense ou pelo Ensino Médio Pernambucano, cujos PIB per capita são consideravelmente inferiores àquele paulista (RECCH, LOPES & HOOGERBRUGGE, 2021a).

Noutros termos, há estados e municípios que possuem maior capacidade de investimento valor-aluno e que não apresentam resultados educacionais tão satisfatórios, quando comparados a outros entes subnacionais que, alternativamente, apresentam resultados notáveis, conquanto invistam proporcionalmente bem menos recursos em educação. Portanto, o entrevistado E, não obstante reconheça a importância das discussões sobre o CAQi e o CAQ, considera que as reflexões sobre financiamento educacional não devem se restringir a este debate, sobretudo porque o país seria marcado por diversos exemplos de má aplicação e gestão de recursos financeiros, incluindo o campo educacional.

Além disso, o entrevistado E considera que a defesa incontente de um maior investimento em educação - seja ele consubstanciado no CAQi/CAQ ou não - como condição *sine qua non* para obtenção de resultados educacionais minimamente satisfatórios pode possuir consequências politicamente perversas. Afinal, líderes políticos podem argumentar, inveridicamente, que os resultados negativos da educação em seus respectivos territórios decorrem exclusivamente da falta de recursos financeiros, ou da impossibilidade de se arcar com um valor determinado de custo aluno-qualidade. Portanto, a crença numa lógica como essa tenderia a escamotear os mais diversos outros tipos de problemas - seja no nível macro, da gestão e organização dos sistemas de ensino, seja no nível micro, da gestão e organização das escolas e da atuação dos profissionais da burocracia de nível de rua - tão comuns em todo o país.

Neste mesmo sentido, de acordo com o entrevistado Q, a discussão sobre o CAQi/CAQ é obviamente importante, conquanto seja digno de nota destacar que a abordagem de insumos não deve ser considerada como exclusiva e/ou preponderante sobre outras propostas, ainda que ela tenha prevalecido e evoluído bastante ao longo dos anos, graças à reconhecida capacidade de a CNDE fazer sobressair as bandeiras que defende. No caso, este entrevistado nos adverte que um método, qualquer que seja ele, não deve ser considerado um fim em si mesmo, o que, na realidade, teria contribuído para o acirramento de animosidades em relação à postura da CNDE, de defesa incondicional do Custo Aluno-Qualidade.

Sob esta mesma lógica argumentativa, de acordo com o entrevistado Y, uma vez que o CAQ concerne a uma cesta de insumos quantificáveis, as grandes questões seriam sobre como se definirem as condições necessárias para a aquisição dos insumos previstos em tal cesta e sobre a possibilidade de estes insumos serem exatamente os mesmos, pelas inúmeras escolas e regiões de todo o Brasil. Ou seja, além do debate sobre a heterogeneidade das escolas e da oferta de ensino em todo o país, a temática do Custo Aluno-Qualidade, conforme destacado na subseção anterior, não deveria estar desacompanhada da discussão sobre as reais condições técnico-operativas necessárias à sua implementação.

Aliás, este questionamento do entrevistado Y retrata, em grande medida, uma das principais conclusões a que o MEC chegou sobre a proposta de CAQi/CAQ da CNDE e

da CONAE 2010 e consubstanciada no Parecer nº 8 redigido pelo conselheiro Mozart Ramos. Ou seja, MEC se recusou a homologar o parecer nº 8 do CNE não apenas porque se mostrou recalcitrante do ponto de vista da capacidade de ajudar financeiramente estados e municípios que não atingissem o valor correspondente ao CAQ(i); o ministério também advertia que, na prática, não seria viável a implementação da proposta tal como formulada, uma vez que ela propunha uma lista de insumos igual para todo o país, desconsiderando as múltiplas heterogeneidades regionais e locais do Brasil.

Este entrevistado Y, por sinal, é mais um dos que nos lembra que a SASE, com base nas reflexões apresentadas acima, posicionava-se com bastante criticidade sobre a proposta do CAQi/CAQ. Não por acaso, em relação à inscrição da matéria no PNE, este entrevistado é mais um dos que se espanta com os prazos definidos em lei: *“foram necessários cerca de 4 anos para se chegar à Lei 13.005 de 25 de junho de 2014 e esta própria lei propõe que o CAQi seja viabilizado em 2 anos e que CAQ seja viabilizado em três anos?”*.

Na mesma linha, os entrevistados D, I e S salientam que o MEC sempre reconheceu as dificuldades de se viabilizar na prática o CAQi/CAQ, tanto que não chegou a homologar o Parecer nº 08 de 2010 emitido pelo CNE. Entretanto, por pressão política, seja de parlamentares, seja de grupos de interesses afinados às bandeiras da CNDE, a proposta de viabilização destes instrumentos adquiriu extraordinária força quando da tramitação do projeto concernente ao PNE no Congresso Nacional, não obstante as inúmeras advertências, principalmente por parte do governo federal, sobre as dificuldades de efetivamente implementar tais diretivas.

Portanto, uma vez constatado o déficit de implementação do CAQi e do CAQ não apenas em relação aos prazos formalizados em lei, mas até os dias atuais, não é nenhum absurdo considerar que a ausência de consensos em torno da matéria, bem como o exíguo prazo para sua implementação podem ser enxergados como fatores que contribuem para explicar o fato de tais dispositivos ainda não terem se transformado em lei, conforme previsto no PNE.

Ainda em relação a esta polêmica, o entrevistado I salienta que o próprio Mozart Ramos, alguns anos mais tarde, reconheceu a inviabilidade da proposta que outrora redigiu,

sobretudo porque o Parecer nº 08 de 2010 previa um padrão básico de infraestrutura difícil de ser alcançado em todo o país, conforme já advertiam alguns especialistas em educação, entre os quais alguns dos opositores desta agenda no governo federal.

Além disso, conforme destacam os entrevistados K e T, chegou-se à conclusão de que o supramencionado Parecer extrapolaria suas funções, uma vez que pressupõe a alocação de recursos financeiros por parte do poder executivo, temática cuja deliberação não concerniria ao Conselho Nacional de Educação (CNE).

Não por acaso, o supramencionado Parecer nº 8 de 2010 acabou revogado anos mais tarde em deliberação do próprio CNE, por meio do Parecer nº 3 de 2019, de relatoria da conselheira Maria Helena Guimarães de Castro⁶³. Desta vez, o parecer de 2019 foi homologado pelo MEC, conforme disposto no Diário Oficial da União 29 de abril de 2019, Seção 1, Pág. 27.

4.2.3 Vultosos Recursos Financeiros

Pode se dizer que a meta 20, tal como efetivamente foi transformada em diploma legal, distava sobremaneira das preferências do poder executivo federal, uma das principais instâncias implementadoras do PNE e aquela responsável por atuar supletiva e complementarmente junto aos entes subnacionais. No caso, setores dentro do próprio MEC, bem como a ala econômica do governo federal advertiam para a implausibilidade de a conjuntura economicamente favorável em que se deu a elaboração do PNE se manter tão positiva, por longo período de tempo. Ou seja, o governo federal se mostrava bastante preocupado com as condições técnico-operativas do PNE, ao passo que as comunidades de *advocacy* estavam mais interessadas em defender suas agendas, sem levar em conta a possibilidade de a implementação do PNE se passar em contextos menos favoráveis, o que, na realidade, acabou acontecendo.

Alguns dos entrevistados, inclusive, fizeram questão de salientar que o otimismo de grande parte das comunidades de *advocacy*, por mais que tivesse certo fundamento, desconsiderava que a maior parte da trajetória das políticas educacionais no país foi

⁶³ Parecer disponível em <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2019-pdf/110291-pceb003-19-1/file>, acesso aos 30/07/2021, às 15h e 35 min.

marcadamente elitista e excludente. Ou seja, estes entrevistados advertiam para a possibilidade de que os “*anos de ouro das políticas educacionais*” no país não durassem para sempre, sobretudo porque são exceção na história republicana desse país.

Uma vez que a maioria das entrevistas para esta tese foi realizada a partir de 2019, portanto, bem após o despontar da crise econômica e do recrudescimento da crise política que culminou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e já sob a gestão do presidente Jair Bolsonaro, é possível concluir que o cenário de otimismo vivido àquela época efetivamente confirmou a regra, ou seja, manteve-se exceção.

Por fim, faz-se mister considerar a possibilidade, já abordada em outros trechos deste capítulo, de que diversos parlamentares, sobretudo da oposição, realizando cálculos políticos mais instrumentais do que movidos por um efetivo desejo de ver transformada a realidade educacional do país, podem ter optado por apoiar o pleito pelos 10% do PIB bem como o pleito pelo CAQi e pelo CAQ cientes de que a ousadia da proposta, muito provavelmente, implicaria a incapacidade de o governo federal cumprir com o pactuado em lei.

Ou seja, o apoio à Meta 20, nos moldes que a definiram, além de ter sido resultado da retórica de diversos grupo de *advocacy* liderados pela CNDE, pode ter correspondido a uma estratégia de transferir ao poder executivo, sejam os custos políticos pelo veto da matéria - o que, na prática, não se observou -, sejam os custos pela incapacidade de implementar o PNE. No caso, o mesmo argumento seria válido para a aquiescência de diversos parlamentares a outras pautas bastante complexas, amplas e polêmicas, mas que também acabaram inscritas no diploma legal, entre as quais o SNE.

4.2.4 Extensa e capilarizada cadeia de implementação do PNE

A complexidade e a abrangência do PNE, bem como as questões e pautas polêmicas supramencionadas possuem intrínsecos componentes relacionados à cadeia de implementação do diploma legal em análise, merecendo certa ênfase, objetivo das subseções abaixo.

4.2.4.1. Relações Horizontalizadas

É importante destacar que tanto a institucionalização do CAQi/CAQ quanto a institucionalização do Sistema Nacional de Educação pressupõem, no mínimo, a relação entre os poderes executivo e legislativos federais. Isso porque, conforme disposto no texto que institui o PNE, tais iniciativas precisam ser regulamentadas em lei. Ou seja, deveria haver um mínimo de entendimento entre legislativo e executivo para que estes dispositivos inscritos do PNE fossem cumpridos a contento, inclusive no prazo estipulado.

Contudo, destaca o entrevistado A, faz-se mister levar em conta que os poderes da federação possuem não apenas funções distintas; possuem tempos distintos para lidar com as questões afetas às políticas públicas. Não por acaso, a tramitação do PNE teria levado cerca de 4 anos no parlamento, ao passo que o executivo teria menos tempo para implementar diversas das iniciativas inscritas na lei 13.005 de 25 de junho de 2014, conforme prazo estipulado neste diploma legal, sob risco de ser cobrado judicialmente pelo não cumprimento do pactuado.

Todavia, conforme temos procurado mostrar, a institucionalização do CAQi/CAQ e do SNE são temas não apenas muito complexos; são também altamente polêmicos, de modo que esta concertação entre poderes não é simples de ser obtida, com prováveis consequências sobre o tempo necessário para a produção de acordos complexos no legislativo. Aliás, pode se dizer que tais iniciativas ainda não foram consubstanciadas em diplomas legais justamente devido à necessidade de construção de acordos complexos.

Não por acaso, grande parte dos entrevistados, pelos mais diversos motivos já apresentados acima, questionaram não apenas a viabilidade de tais propostas como também o prazo estipulado para que fossem regulamentadas em lei. Ou seja, na prática, novamente é possível concluir que a necessidade de relacionamento entre os poderes da federação, associada à complexidade e à controvérsia das questões em tela tornam implausível o seu cumprimento, conforme disposto na lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.

4.2.4.2. Relações Verticais

Em relação a estas agendas complexas, diversos entrevistados destacam a necessidade de colaboração entre os entes, para que qualquer proposta de SNE evolua no país. Contudo, tal como temos mostrado, tanto o governo federal quanto os governos subnacionais temem uma perda de poder que possa advir de determinadas propostas de SNE. No caso, em virtude deste temor concreto, qualquer proposta tem sido sempre preterida. Ou seja, uma vez que todos os entes reconhecem a possibilidade de prejuízos políticos decorrentes de uma proposta de SNE, a opção acaba sendo pela manutenção do *status quo*, ou por uma espécie de equilíbrio subótimo. Diante do exposto, para que a matéria adquira real importância e protagonismo, seria necessária alguma espécie de movimento que vença a recalcitrância a que União, estados e municípios estão acostumados.

Uma vez que a institucionalização da matéria está prevista no PNE, o entrevistado N, também frisando as complexidades inerentes à instituição do Sistema Nacional de Educação, destaca que o MEC, caso opte por protagonizar o processo, não deve menosprezar a centralidade de estados e municípios na construção de uma proposta. Afinal, grande parte da oferta educacional, sobretudo em relação à Educação Básica, é tarefa dos entes subnacionais, de maneira que o poder de barganha de tais entes na construção de um efetivo instrumento que normatize a educação oferecida no país não é nada trivial.

Conclusões

Não obstante o processo de elaboração do PNE ter se caracterizado pela intensa participação das comunidades de *advocacy*, incluindo os poderes executivo e legislativo federais, é possível concluir que esta intensa participação, na realidade, impactou negativamente a implementação da política em tela. Isso porque as comunidades de *advocacy*, sobretudo quando da tramitação do PL na Câmara dos Deputados, insistiram e obtiveram êxito em fazer prevalecer no desenho final assumido pelo PNE as principais deliberações advindas da CONAE 2010.

Todavia, as deliberações advindas deste processo conferencista correspondem a propostas sobremaneira amplas e ousadas, que, como é de se esperar naturalmente de um produto

como este, agregam as preferências dos mais diversos grupos de interesses relacionados à temática educacional, mas que não necessariamente estão comprometidos com a viabilização prática das propostas que defendem. Ou seja, o documento final originado da CONAE 2010, em virtude de sua própria pretensão agregadora e da demarcação de posições dos mais diversos grupos de interesse, acabou contribuindo para que a implementação das questões afetas às dimensões financiamento da educação e cooperação federativa não se desenrolasse tal como previsto na lei 13.005 de 25 de junho de 2014.

Mais do que isso, é importante destacar que o poder executivo federal, quando recebeu as propostas advindas da CONAE 2010, reconheceu as dificuldades de viabilizar na prática aquela pletera de recomendações que, endossamos, procurou aglutinar as mais diversas preferências de todos os atores individuais e coletivos participantes do processo conferencista. Ou seja, o poder executivo federal, justamente por ter de assumir a responsabilidade pela implementação de diversas iniciativas que viriam a ser inscritas na lei instituidora do PNE, propôs um documento bem mais enxuto e modesto.

Contudo, a proposta do poder executivo claramente não agradou aos grupos participantes daquela Conferência, de maneira que diversos deles, sob liderança da CNDE, mobilizaram-se para pressionar o Congresso Nacional a retornar com uma proposta mais condizente com aquela resultante da CONAE 2010.

Findo o processo de tramitação do documento nas casas legislativas, a proposta da base governista saiu derrotada, tendo sido criada uma lei cujas expectativas contrariavam a avaliação do próprio governo em relação à real capacidade de o poder executivo federal colocar em prática as ações preconizadas no documento. Ou seja, é possível concluir que esta derrota do governo tenha afetado negativamente a implementação do PNE, sobretudo porque as comunidades de *advocacy* e o poder legislativo, numa atuação marcadamente populista e estratégica, sobretudo por parte da oposição, optaram por uma proposta que claramente contrariava os interesses de uma das principais instituições implementadoras do Plano, a saber, o próprio poder executivo federal, justamente a instituição responsável por coordenar as principais iniciativas afetas às dimensões financeira e cooperativa inscritas no desenho final assumido pela lei 13.005 de 25 de junho de 2014.

Diante do exposto, podemos concluir que o Plano Nacional de Educação (2014-2024) pode ser considerado um diploma legal que, de fato, prevê um conjunto de iniciativas que, de uma forma ou de outra, visam a incidir positivamente na realidade educacional, com vistas a alterá-la. Contudo, devido ao cenário de otimismo que caracterizou o seu processo de formulação e que se refletiu em seu formato final, trata-se de um documento bastante descolado das condições técnico-operativas do governo federal.

No caso, a ousadia das propostas se refletiria, por exemplo, na institucionalização de um SNE e do CAQi após dois anos de promulgada a lei instituidora do PNE e do CAQ, após três anos. Como procuramos mostrar, todos estes instrumentos requerem não apenas a sua consubstanciação em diploma legal, o que implicaria, no mínimo, acordos entre os poderes legislativo e executivo federais, bem como requereriam um mínimo de consenso entre os três entes da federação brasileira, uma vez que a oferta da educação no país depende da ação exclusiva e complementar de todos os três entes.

Ou seja, os prazos determinados e formalizados em lei para a institucionalização de um SNE, do CAQi e do CAQ podem ser considerados bastante exíguos, em virtude da complexidade da matéria, sobretudo do ponto de vista da necessidade de produção de difíceis acordos políticos, que, muitas vezes, extrapolam o imediatismo das cobranças das comunidades de *advocacy* sobre o poder público.

Capítulo 5 - Capacidades políticas e implementação do Plano Nacional de Educação

O objetivo deste capítulo é analisar as possíveis relações entre as capacidades políticas do governo federal e a implementação do atual Plano Nacional de Educação. Mais especificamente, pretendemos investigar em que medida as capacidades políticas podem ser consideradas como fontes de explicação para déficits de implementação percebidos no PNE, sobretudo em relação à viabilização prática das iniciativas sob responsabilidade do governo federal e afetas às dimensões cooperação federativa e financiamento da educação, quais sejam estas iniciativas, o SNE, o CAQi e o CAQ.

Com isso, pretende-se verificar a seguinte hipótese de pesquisa, que guiou a condução das investigações:

- a baixa capacidade política do governo federal contribuiu para dificultar o processo de implementação do PNE, com consequências negativas sobre a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ.

No caso, também conforme adiantado no capítulo 2, por meio de uma adaptação ao estudo de Pires e Gomide (2014), trabalharemos com o conceito de capacidade política operacionalizado com base nas seguintes dimensões: (i) capacidade de o poder executivo federal se relacionar com o poder legislativo, sobretudo porque a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ depende do Congresso Nacional e (ii) capacidade de o poder executivo federal se relacionar com as comunidades de *advocacy* do campo educacional, reconhecidamente capazes de influenciar no comportamento dos parlamentares, conforme se tornou explícito no próprio processo de tramitação do PNE.

Entre as principais fontes de informação de que nos valem para a elaboração deste capítulo, além das entrevistas, novamente, recorreremos à apreciação dos documentos produzidos pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, bem como a diversas notas críticas acerca destes documentos, entre as quais as Notas Públicas 25^a e 26^a do FNE/ANPAE, bem como a nota produzida pela CNTE. Também procuramos analisar o Discurso de Posse da presidente Dilma Rousseff, por ocasião de

seu segundo mandato, bem como os discursos anuais da Presidência da República ao Congresso Nacional concernentes aos anos de 2014, 2015 e 2016.

Em relação a outras fontes documentais, também analisamos o artigo “A agenda urgente do Brasil” publicado no jornal Folha de São Paulo aos 05 de agosto de 2015 e assinado conjuntamente por Renato Janine Ribeiro, então Ministro de Estado de Educação, Luiz Cláudio Costa, secretário executivo do MEC e Binho Marques, secretário da SASE.

Por fim, ainda dentro da seção sobre capacidades políticas, analisamos o livro de Ribeiro (2018) o artigo de Freitas (2015) e, novamente, a dissertação de Araújo (2019).

5.1 Capacidades políticas no contexto de implementação do atual PNE

De acordo com o entrevistado B, é possível dizer que, mesmo antes dos principais acontecimentos que culminaram no processo de *impeachment* da presidente, o segundo mandato de Dilma Rousseff não demonstrou a capacidade requerida para a condução de programas e projetos da envergadura do atual PNE. Como exemplo desta falta de capacidade, sobretudo de capacidade política, este entrevistado destaca a deliberada opção da presidente por nomear, tão logo iniciado o ano de 2015, para a chefia da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, o professor Mangabeira Unger.

Mais do que isso, a presidente conferiu ao ministro Unger a incumbência de operacionalizar o recém-criado *slogan* “Pátria Educadora”, tema oficial do segundo mandato, ou seja, repassou esta missão a uma pessoa e a uma instituição externas ao Ministério da Educação e diretamente ligadas ao gabinete presidencial. Conforme destacam os entrevistados R e T, o processo de construção do documento intitulado “Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional”, doravante denominado apenas “Pátria Educadora”, por parte da SAE pode ser considerado um erro notável de estratégia política, sobretudo porque o MEC, precipuamente responsável pela condução das políticas educacionais ao nível federal, sequer teria sido convidado para as primeiras e principais tratativas relacionadas à temática. Na mesma linha, destaca o ex-ministro Janine Ribeiro, “*O lema do segundo mandato de Dilma (“Brasil, Pátria Educadora”) não veio do MEC, tendo sido gestado,*

ao que parece, no próprio Palácio do Planalto ou pelo marqueteiro presidencial sem que se consultasse o ministério” (RIBEIRO, 2018, p. 41).

Portanto, as supramencionadas escolhas da presidente, sobretudo em relação à nomeação de uma pessoa que sequer residia no Brasil para chefiar a SAE e em relação as consequências que advieram desta decisão de natureza eminentemente política, nas palavras de diversos entrevistados, podem ser enxergadas como fortes indícios capazes de explicar o fato de o ministro Unger, quando da consubstanciação do *slogan* “Pátria Educadora” em um documento oficial, não ter conferido a devida importância ao MEC e, conseqüentemente, ao PNE, uma das mais relevantes - se não a mais relevante - iniciativas no campo da educação, desde pelo menos a redemocratização iniciada em 1985.

De maneira similar, Freitas (2015) considera que o documento elaborado pela SAE foi construído sob a *“ótica de quem viveu nos Estados Unidos nas últimas décadas”*. Ou seja, seria notório que o ministro Unger não acompanhou de perto os principais debates relacionados às políticas educacionais do país, destacadamente os momentos concernentes à CONAE 2010 e ao processo de elaboração do atual PNE.

Como consequência, o ministro-chefe da SAE teria produzido um documento altamente descolado das preferências das principais comunidades de *advocacy* relacionadas à educação, o que, obviamente, implicou o descontentamento de diversos atores e organizações interessados na temática, inclusive dentro do próprio Ministério da Educação. Nas palavras do próprio Freitas (2015): *“O vício de partida que [o documento elaborado pela SAE] apresenta já evidencia suas limitações, ou seja, um documento produzido fora do Ministério da Educação que nasce de costas para a pesquisa educacional disponível”*.

Na prática, portanto, seria possível concluir que o ministro Unger acabou desconsiderando todo o complexo arranjo de atores e instituições envolvidos na conformação do Plano Nacional de Educação, de maneira que tais atores, tal como destaca o entrevistado L, não se sentiram nada satisfeitos com o desenvolvimento de uma agenda educacional paralela ao PNE, sobretudo em virtude dos esforços empreendidos para que a lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 contemplasse as preferências das principais comunidades de *advocacy* ligadas à educação.

Já em relação aos profissionais vinculados ao MEC, também não é de se estranhar que tenham se sentido completamente alijados do processo de construção das diretrizes gerais do “Pátria Educadora”, de maneira este alijamento acabou por implicar evidente animosidade para com a SAE, e, conseqüentemente, para com a atitude da presidente Dilma Rousseff de delegar àquela Secretaria de Assuntos Estratégicos a condução de iniciativas que poderiam muito bem estar sob responsabilidade do ministério responsável pelo condução das políticas educacionais do país.

Com base nas irônicas palavras de Freitas (2015), é possível depreender o clima de animosidade que se instaurou nas comunidades de *advocacy* em relação às escolhas da presidente Dilma Rousseff: “*A iluminada SAE apertou o botão ‘reset’ ou ‘del’ na política educacional brasileira produzida até agora. Tudo começa com Mangabeira Unger e sua equipe*”. Prossegue este autor, “*As Conferências Nacionais de Educação (CONAE) produzidas após amplo debate nacional promovido pelo próprio governo, não servem, são sonoramente ignoradas. Nem mesmo o Plano Nacional de Educação tem lugar de destaque no documento*” (FREITAS, 2015).

Ou seja, do ponto de vista prático, conforme os entrevistados G e R fazem questão de frisar, havia, no mínimo, uma indefinição quanto à importância do PNE para a Presidência da República, o que poderia ser comprovado por meio da análise do “Pátria Educadora” produzido sob a responsabilidade do Ministro Unger e que, a despeito de mencionar o PNE, não conferiu a ele a devida importância⁶⁴.

Por exemplo, a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), por meio da 26ª Nota Pública do FNE⁶⁵, não apenas desaprovou o supramencionado processo pouco participativo por meio do qual foi construído o documento intitulado “Pátria Educadora” como também se posicionou contrariamente às bases gerais constantes no documento, sobretudo porque tais bases foram consideradas distantes das principais iniciativas constante no Plano Nacional. Nesse sentido, a ANPAE recomendou fortemente que a noção de “Pátria Educadora” incorporasse em suas diretrizes o “*ideário*

⁶⁴ Sobre diversas críticas relacionadas à construção do documento intitulado “Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional”, ver o compilado de textos disponível em <https://avaliacaoeducacional.com/patria-educadora/>.

⁶⁵ <http://fne.mec.gov.br/images/notas/26NotaFNE0205.pdf>.

construído a partir dos documentos finais das Conferências Nacionais de Educação, aprovados depois de ampla discussão dos educadores brasileiros” (ANPAE, 2015). Além disso, esta Associação, de maneira similar às reflexões produzidas pelo FNE e registradas por meio das Notas Públicas 25^{a66} e 26^a, também aconselhou o governo federal a retomar o PNE como orientação mais importante para a construção das políticas educacionais no país.

Já para a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)⁶⁷, não obstante se percebam certas aproximações entre o “Pátria Educadora” e o PNE, é possível constatar que a limitada abrangência daquele documento ante o Plano Nacional implicava um grande retrocesso no debate educacional brasileiro. Com efeito, a CNTE, assim como a ANPAE e o FNE, recomendou que o “Pátria Educadora” passasse a considerar como objetivo principal a consecução das diretrizes, metas e estratégias constantes no PNE, construído a partir de intensa participação e debate público, correspondendo, portanto, à proposta que melhor representaria as mais diversas aspirações das comunidades de *advocacy* relacionadas ao campo educacional (CNTE, 2015).

A CNTE também destaca que, em relação ao regime de cooperação federativa, não haveria no “Pátria Educadora” qualquer menção a prazos necessários para a efetivação de uma proposta de Sistema Nacional de Educação, o que iria na contramão do art. 13º do PNE, que delimita o término do mês de junho de 2016 como prazo máximo para a institucionalização do diploma legal concernente a este Sistema. Por fim, esta Confederação faz questão de frisar que o PLP nº 413 de 2014 de autoria do deputado Federal Ságuas Moraes (PT-MT) - que, em grande medida, incorpora as principais conclusões produzidas pelo Grupo de Trabalho sobre SNE chefiado pela SASE - também não é sequer mencionado no documento coordenado pelo ministro Unger, o que corresponderia a um certo descaso para com todas as discussões protagonizadas pelo MEC sobre esta complexa agenda.

Em suma, com base no exposto até o momento, é possível dizer que, entre as principais críticas à atuação da SAE - portanto, a decisões políticas equivocadas e sob

⁶⁶ <http://fne.mec.gov.br/images/notas/25NotaPublica09042.pdf>

⁶⁷ <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/noticias/70320-cnte-se-posiciona-sobre-documento-patria-educadora-a-qualificacao-do-ensino-basico-como-obra-de-construcao-nacional>

responsabilidade direta da Presidência da República - poderiam ser destacadas: (i) a falta de importância conferida tanto ao processo de construção do atual PNE quanto às principais iniciativas constantes neste diploma legal; (ii) a criação de uma agenda de trabalho paralela ao MEC, órgão de governo precipuamente responsável pela condução das políticas educacionais ao nível federal; (iii) a desconsideração à participação das comunidades de *advocacy*, seja nas CONAE, seja no processo de elaboração do PNE.

Portanto, é possível concluir que o ministro Unger não estava preso ao PNE como macro diretriz norteadora das políticas educacionais do país, o que, na prática, corresponde a simplesmente desconsiderar toda a intensa mobilização de atores e instituições envolvidos na conformação e implementação do Plano Nacional. Além disso, ao que tudo indica, seria possível constatar que o pensamento do supramencionado ministro estava afinado às posições e preferências da própria presidente Dilma.

Afinal, em relação ao *slogan* Pátria Educadora, lançado oficialmente quando do discurso de posse da presidente no dia 1º de janeiro de 2015 por ocasião do início de seu segundo mandato, a despeito de Dilma Rousseff fazer questão de destacar que “*a educação será a prioridade das prioridades*” da nova gestão, não há qualquer menção direta e/ou explícita neste documento ao PNE sancionado pela própria presidente, sem vetos, em meados de 2014⁶⁸.

Diante do exposto, conclui o entrevistado R, similarmente ao entrevistado G, que os déficits de implementação observados na consecução do PNE não podem, portanto, ser atribuídos exclusivamente à crise política que se instaurou desde que reeleita Dilma Rousseff e que culminou no *impeachment* da própria presidente, uma vez que se percebem equívocos consideráveis na condução das políticas educacionais do país, sem que tais equívocos possuam relação direta com a conjuntura política mais ampla. Noutros termos, como consequência de diversas opções políticas deliberadamente protagonizadas pela presidente Dilma, a agenda paralela encampada pela SAE acabou interferindo nas condições de implementação das iniciativas constantes na lei 13.005 de 25 de junho de 2014, inclusive em relação à viabilização de agendas reconhecidamente complexas como o SNE e o CAQi/CAQ. Isso porque os comandos advindos da Presidência acabaram

⁶⁸ <https://www.camara.leg.br/noticias/448217-integra-do-discurso-de-posse-da-presidente-dilma-rousseff-no-congresso/>

contribuindo para deslegitimar o PNE, o que sugere a falta de compromisso da própria Presidência da República com esta agenda tão importante.

Ainda em relação a tais equívocos e suas consequências, o entrevistado S é mais um dos que destaca o conflito de interesses entre a SAE e o MEC. Isso porque, na prática, a SAE teria adquirido elevado protagonismo, inclusive trazendo para si a discussão concernente à possibilidade de viabilização de uma proposta de Sistema Nacional de Educação. Ao analisar este movimento, sobretudo em relação à condução de uma agenda politicamente tão complexa e polêmica, o entrevistado S considera que houve, no mínimo, um estímulo descoordenado emitido pela Presidência da República, sobretudo levando em conta que, ao longo dos últimos anos, a SASE acumulou bastante conhecimento sobre o tema, inclusive por meio de diálogos constantes com parlamentares e demais atores e instituições ligados ao campo educacional.

Além disso, não obstante a supramencionada recepção predominantemente negativa que o “Pátria Educadora” elaborado pela SAE teve junto às principais instituições e atores da comunidade de *advocacy*, esta mesma Secretaria de Assuntos Estratégicos, em julho de 2015, tornou público um novo material, intitulado “Pátria Educadora: Eixo 1- Federalismo Cooperativo, Instituição do Sistema Nacional de Educação e regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição”. De acordo com Araújo (2019) o lançamento deste documento contribuiu para agravar ainda mais a crise entre a SAE e o MEC.

Nesse contexto, em resposta ao lançamento deste novo documento, o então ministro da educação Renato Janine Ribeiro, o secretário-executivo do MEC à época, Luiz Cláudio Costa, e o Secretário da SASE Binho Marques publicaram conjuntamente o artigo de opinião “A agenda urgente do Brasil” no jornal Folha de São Paulo⁶⁹. Neste texto, as três lideranças supramencionadas enalteciam o intenso e participativo processo de construção do atual PNE, Plano que, inclusive, propõe prazo para a institucionalização via diploma legal de uma proposta de SNE. Ou seja, os próprios dirigentes do MEC fizeram questão de enfatizar a importância do PNE como marco norteador das políticas educacionais do

⁶⁹ Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/signup.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/228407a-agenda-urgente-do-brasil.shtml>

país, competindo ao MEC e não à SAE liderar o processo de construção de um Sistema Nacional de Educação.

Como consequência desta descoordenação de estímulos gerados pela própria Presidência da República, se a implementação do PNE, em virtude da complexidade e da abrangência das questões em voga, demandaria um mínimo de concertação intragovernamental, o entrevistado T é mais um dos que conclui que desafinamento entre instâncias do poder executivo, incluindo a indisposição do próprio Ministério da Educação com as decisões advindas do gabinete presidencial, praticamente inviabilizou a implementação das principais iniciativas constantes no Plano Nacional de Educação.

Como exemplo prático, este entrevistado é mais um dos que destaca que o conflito entre a SAE e o MEC teria contribuído para inviabilizar uma proposta do executivo federal concernente à instituição de um SNE⁷⁰. Isso porque o documento elaborado pela SAE sobre a temática não apenas teria minado o protagonismo do MEC frente a esta agenda; distava sobremaneira de todo o acúmulo de conhecimento sobre a matéria canalizado na SASE.

Em suma, na mesma linha de diversos entrevistados, de acordo com o entrevistado X, é difícil entender os propósitos que levaram a presidente Dilma Rousseff a nomear o professor Mangabeira Unger para ministro-chefe da SAE, ainda mais incumbindo-o de instituir o “Pátria Educadora”. De acordo com este entrevistado, tal como enfatizado por tantos outros e registrado no capítulo 4 desta tese, as gestões do presidente Lula teriam sido bastante elogiadas em relação à condução da agenda educacional, de maneira que a presidente poderia ter simplesmente seguido o fio condutor que vinha garantindo o sucesso das ações viabilizadas pelo Ministério da Educação e que vinham gerando considerável capital político ao Partido dos Trabalhadores, sobretudo junto às comunidades de *advocacy* do campo educacional.

⁷⁰ De acordo com o entrevistado T, a apresentação de uma proposta formal e única de SNE por parte do poder executivo, caso tivesse ocorrido, teria muito provavelmente efeitos positivos, no sentido de sinalizar para o Congresso Nacional que o governo recém-eleito estaria disposto a encampar a matéria e a construir maiorias para a aprovação de uma proposta, ainda nos primeiros meses do segundo mandato da presidente Dilma.

Aliás, especificamente sobre esta falta de habilidade e/ou capacidade política de Dilma Rousseff a que se referem diversos entrevistados, mesmo antes de iniciado o seu segundo mandato presidencial, portanto, desde antes das polêmicas em torno da instituição do “Pátria Educadora” e da crise política que culminou no processo de *impeachment* da presidente, o entrevistado X considera que Dilma Rousseff já demonstrava notável falta de traquejo para conduzir a agenda educacional. Isso porque, conforme nos lembra este entrevistado e conforme já mencionado nesta tese, a própria sanção da lei que instituiu o PNE ocorreu “*nos estertores do prazo possível e sem qualquer solenidade*”.

Ou seja, todos aqueles atores e instituições envolvidos na formulação da política em tela - incluindo o relator do PNE na Comissão Especial da Câmara e no Senado, os presidentes das Comissões de Educação da Câmara e do Senado etc. - e os profissionais do MEC, não tiveram a oportunidade de estar com a presidente num dos momentos mais marcantes da educação nacional no período pós-redemocratização.

O próprio ex-ministro Janine Ribeiro, em obra na qual reflete sobre este momento por que o Brasil passava, reconhece que até mesmo o ex-presidente Lula não teria entendido a atitude da presidente Dilma de não capitanear politicamente a sanção do PNE. Relembra o ex-ministro:

Em junho de 2015, visitei como ministro o ex-presidente Lula em seu instituto em São Paulo. Ele estava entusiasmado com o Plano Nacional de Educação (PNE), entendia que seria a grande arma política para defender o governo contra o impeachment, que estava sendo gestado, e perguntou: “porque Dilma não fez um grande evento para sancionar a lei?” (RIBEIRO, 2018, p. 262).

Contudo, ao que parece, a presidente não demonstrava o mesmo ânimo de Lula em relação à agenda educacional. Afinal de contas, também nas palavras do ex-ministro Janine Ribeiro, “*Até onde eu tinha conhecimento, as coisas iam em direção bem contrária: a lei fora assinada, propositadamente de madrugada, me contaram*” (RIBEIRO, 2018, p. 262).

Diante do exposto, é possível concluir que a falta de entusiasmo dos profissionais do MEC com a condução das políticas educacionais do país pode ter raízes inclusive anteriores à nomeação do ministro Mangabeira Unger para a chefia da SAE, encontrando

explicações na própria falta de habilidade/capacidade da presidente Dilma em lidar com a agenda educacional como um todo.

Na mesma linha crítica às capacidades políticas da presidente Dilma, o entrevistado H destaca que, não obstante o ano de 2015 já prenunciasse as crises política e econômica que contribuíram para que o PNE deixasse definitivamente de ser prioridade governamental, sobretudo a partir da gestão de Michel Temer, a presidente poderia ter aproveitado o capital político acumulado pelo Partido do Trabalhadores e tentado instituir um pacto junto aos mais diversos movimentos que apoiaram a construção do PNE, no sentido de fomentar a viabilização prática das principais iniciativas constantes no Plano. Afinal de contas, relembrando um excerto da citação acima do ex-ministro Janine Ribeiro, “[Lula] estava entusiasmado com o Plano Nacional de Educação (PNE), entendia que seria a grande arma política para defender o governo contra o impeachment” (RIBEIRO, 2018, p. 262).

Não obstante esta possibilidade, para o entrevistado L, a presidente Dilma, de fato, não era uma pessoa politicamente habilidosa, requisito fundamental para a implementação de uma macropolítica tão complexa quanto o PNE. Ou seja, na prática, ela não soube aproveitar do capital político de que ainda dispunha para tentar executar o Plano que ela mesma sancionou sem vetos. Aliás, na mesma linha argumentativa, este entrevistado L considera que tal falta de habilidade e/ou capacidade não era algo exclusivo da presidente, mas também característica de diversos ministros que assumiram a pasta educacional desde a saída de Fernando Haddad do Ministério da Educação, em 2012. Como exemplo mais notável, seria possível destacar a conturbada saída de Cid Gomes⁷¹ do comando da pasta educacional, quando o então ministro discutiu acaloradamente com o deputado Eduardo Cunha, à época, presidente da Câmara dos Deputados⁷².

Sobre esta rotatividade de ministros, conforme destacam os entrevistados C, H, S e T, depois que o então ministro Haddad deixou o MEC, as sucessivas trocas no comando da

⁷¹ De acordo com os entrevistados G e T, é de conhecimento público a proximidade entre a família Gomes - dos políticos Ciro e Cid Gomes - e o professor Mangabeira Unger, de maneira que esta proximidade parece contribuir para explicar o interesse da presidente da república, quando do início de seu segundo mandato, de contar tanto com Cid Gomes como ministro da educação quanto com Mangabeira Unger, à frente da SAE.

⁷²<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/eduardo-cunha-anuncia-demissao-do-ministro-da-educacao-cid-gomes.html>

pasta implicaram evidentes discontinuidades, o que, do ponto de vista das políticas públicas, não corresponde ao cenário mais desejável, ainda mais no caso de os novos ministros terem de lidar com uma iniciativa da envergadura do atual PNE e que passou por um intenso e participativo processo de construção. Conforme salienta o entrevistado B, as sucessivas trocas de ministro, portanto, em nada teriam contribuído para o desenvolvimento e consolidação das iniciativas sob responsabilidade do MEC, com impacto ainda mais esperado em agendas politicamente complexas, entre as quais a implementação do SNE, do CAQi e do CAQ.

Para termos uma ideia da rotatividade de ministros que assumiram a pasta educacional, desde que iniciado o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, apresentamos o quadro abaixo:

Quadro 10 – Ministros de Estado de Educação durante os mandatos presidenciais de Dilma Rousseff

Dilma Rousseff (2011-2016)							
Ministros	Fernando Haddad	Aloizio Mercadante	José Henrique Paim	Cid Gomes	Luiz Cláudio Costa (interino)	Renato Janine Ribeiro	Aloizio Mercadante
Início do Mandato	jan/11	jan/12	fev/14	jan/15	mar/15	abr/15	out/15
Término do mandato	jan/12	fev/14	jan/15	mar/15	abr/15	out/15	mai/16

Fonte: elaborado pelo autor com base em Recch, Lopes e Hoogerbrugge (2021b).

Diante do exposto e tal como destacado pelo entrevistado C, parte do constatado déficit de implementação do PNE pode justamente ser atribuída a problemas de liderança e/ou capacidade, seja por parte da Presidência da República, seja por parte do Ministério da Educação. Alternativamente, diversos entrevistados consideram não haver relação direta entre tal déficit e os recursos humanos, técnicos e gerenciais existentes na pasta. Ou seja, os problemas de implementação do PNE teriam muito mais que ver com a ausência das capacidades políticas do que com problemas relacionadas às capacidades administrativas do MEC e/ou dos profissionais da educação.

Afinal de contas, o que se observou, na realidade, foi uma ausência de lideranças capazes de priorizar a viabilização prática do Plano e de, correlatamente, criar condições político-operacionais para que o corpo de profissionais do MEC pudesse se dedicar efetivamente à sua implementação. Como exemplo prático, o entrevistado C destaca toda a discussão sobre o CAQi/CAQ, que teria tido tratamento pela SASE, mas que não teria evoluído, sobretudo por conta das pressões advindas do Ministério da Fazenda e devido à ausência de uma liderança na pasta educacional que se interpusesse no embate entre “educadores” e “economistas”, em favor da educação.

No já destacado caso específico da saída do ministro Cid Gomes, os entrevistados S e U relembram que a discussão entre o então ministro e a presidência da Câmara dos Deputados, de fato, em nada teria contribuído para o desenrolar de agendas dependentes da relação entre o governo federal e o parlamento, entre as quais a transformação de propostas de SNE e CAQi/CAQ em dispositivos legais. Nas palavras do entrevistado S: *“Sair brigando com o Presidente da Câmara e querer discutir um projeto de Sistema Nacional de Educação? Brigar com quem tem o controle do ritmo da agenda? Já se cria um embaraço”*.

Na mesma linha, conforme destaca o entrevistado U, sobretudo a partir do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, o que se percebe é uma sucessão de equívocos políticos. Por exemplo, além da frustrada passagem de Cid Gomes pelo MEC, a nomeação do professor Renato Janine Ribeiro para a chefia da pasta educacional também não teria sido uma decisão acertada, uma vez que o MEC não precisava de um grande pensador, de um intelectual, mas sim de um grande executor de políticas públicas - um efetivo *policy entrepreneur* -, sobretudo no sentido de fazer frente à austeridade imposta pelo ministro da fazenda Joaquim Levy, que assumia cada vez mais protagonismo dentro do governo.

Aliás, em relação à passagem de Janine Ribeiro pelo MEC, o próprio ex-ministro relata um fato bastante curioso, ao mencionar explicitamente que só foi recebido pela presidente Dilma Rousseff para uma agenda oficial de trabalho decorridos dois meses de sua posse como ministro (RIBEIRO, 2018), o que pode ser entendido como mais um indício revelador da perda de importância da agenda educacional para a presidência da República.

Já em relação especificamente à atuação da pasta fazendária, o entrevistado H destaca que a presidente não causou animosidade junto ao MEC e junto às comunidades de *advocacy* apenas com a nomeação do prof. Mangabeira Unger para chefiar a SAE; a própria condução da política econômica também seria relevadora de que as iniciativas afetas ao campo social, entre elas a educação, não estariam entre as prioridades efetivas do segundo mandato, o que contrariava a própria fala da presidente em seu discurso de posse e as mensagens presidenciais encaminhadas ao Congresso Nacional⁷³, em 2014, 2015.

No caso, a mensagem de 2014 valorizava a aprovação da Lei nº 1.258 de 2013, concernente aos *royalties* do Petróleo e ao Fundo Social do Pré-Sal, que permitiria a realização de vultosos investimentos em educação. Já a mensagem de 2015 valorizava o lema “Pátria Educadora” e o próprio PNE, como marcos norteadores da gestão recém-iniciada. Em relação especificamente à mensagem de 2016, pode se dizer que ela parecia uma tentativa de redimir a própria Presidência da República, diretamente responsável pela criação de impasses e animosidades entre a SAE, o MEC e as comunidades de *advocacy*, uma vez que enfatizava a agenda SNE, como fruto da mobilização de diversas entidades.

Contudo, a preponderância da economia sobre a agenda educacional parecia, a esta altura, irreversível, como endossado pelo entrevistado R, ao taxativamente salientar que a área econômica não encampou a agenda do PNE, pelo menos desde iniciado o segundo mandato da presidente Dilma, uma vez que o contingenciamento do orçamento destinado para a educação, conforme destaca o entrevistado U, vai na contramão da possibilidade de viabilização prática das principais iniciativas constantes no PNE.

Nesta mesma direção, em relação às ações de macroplanejamento do governo federal que, ao menos na teoria, deveriam levar em conta o PNE, é importante destacar que o ano de 2015 corresponde àquele em que deveriam ter sido elaboradas, conforme estabelece a CF-1988, as primeiras leis do Ciclo de Planejamento e Orçamento, sob vigência do atual Plano Nacional. Isso porque, de acordo com Tanno (2017), o PNE

⁷³http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional?b_start:int=100

enquadra-se entre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, constituindo-se em peça integrante do sistema de planejamento e orçamento da administração pública. Assim, deve integrar-se às demais leis do processo orçamentário, nos termos do art. 165, § 4º, da Constituição:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

.....

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (TANNO, 2017, p. 334).

Portanto, exatamente em virtude deste reconhecimento, a lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, em seu art. 10º, prevê explicitamente que as leis do supramencionado ciclo de planejamento e orçamento devem levar em consideração ações planejadas e recursos financeiros necessários à implementação das iniciativas preconizadas pelo PNE. Mais do que disso, uma vez que o cumprimento das metas do PNE prevê explicitamente a necessidade de articulação entre os três entes federados, “*não seria possível desmembrá-las em metas federais dissociadas do objetivo a ser buscado também pelos demais entes federados*” (TANNO, 2016).

Com base nestas constatações, procuramos analisar o processo de elaboração dos Projetos de Lei do Ciclo de Planejamento e Orçamento federais, no sentido de investigar em que medida tais dispositivos cuja elaboração preliminar concerne ao poder executivo federal levaram em consideração os ditames estabelecidos no PNE. Afinal de contas, reconhecendo a magnitude e a complexidade do Plano Nacional, tal como temos frisado a todo momento, é possível concluir sua implementação dependeria de adequado planejamento e financiamento federais, cabendo justamente ao poder executivo assumir sua parcela de responsabilidade na vinculação de tais leis ao PNE.

Contudo, o Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) elaborado em 2015 - portanto, no primeiro ano do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff -, nomeadamente PL nº 6 de 2015-CN, foi encaminhado pelo poder executivo ao Congresso Nacional, sob o surpreendente argumento de que “*não caberia replicar as metas previstas no PNE, por tratar-se de instrumento de planejamento da União, que deve definir as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal*” (TANNO, 2017, p. 335).

A justificativa apresentada pelo governo federal para tal entendimento levou em consideração o fato de o PNE prever metas cujo alcance depende de ações a serem implementadas pelos três entes da federação. Ou seja, cada ente deveria, em seus respectivos Plano Plurianuais, responsabilizar-se por compatibilizar seus próprios planejamento e orçamento às ações necessárias ao atingimento de suas respectivas metas.

Em relação a esta justificativa, é possível contra-argumentar, no sentido de considerar que a proposta do poder executivo não encontra qualquer respaldo jurídico, uma vez que viola inclusive o preceito constitucional de que o governo federal, conforme disposto no art. 211 da CF-1988, deveria exercer “*função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios*”. Portanto, a União, ainda que não seja diretamente responsável pela prestação de determina dos serviços educacionais, como, por exemplo, pela oferta de Educação Básica, tem por obrigação se responsabilizar pelo apoio aos demais entes federados, tal como claramente preconizado nos ditames constitucionais e infraconstitucionais, incluindo o próprio texto que regulamenta o PNE.

Não por acaso, contrariamente ao entendimento do poder executivo, o Congresso Nacional partiu do pressuposto de que o PPA 2016-2019 deveria levar em consideração as disposições contidas no PNE, ou seja, disposições não apenas concernentes ao governo federal, mas à União como um todo. Sobre este ponto, é emblemático o parecer do relator da matéria, deputado Zeca Dirceu (PT-PR), da própria base aliada do governo. Diz o parecer:

Apesar de as metas do Plano Nacional de Educação serem majoritariamente nacionais, de responsabilidade de todos os entes federados, e o plano plurianual dispor sobre as metas e prioridades da administração pública federal, entendemos que, por sua importância estratégica para o país, o PPA deva demonstrar em seu conteúdo uma estreita relação com o PNE, que permita projetar, em função de suas metas e prioridades para quatro anos, o cumprimento das metas decenais e intermediárias estabelecidas.

Buscamos, na medida do possível, o alinhamento das metas do PNE com as do PPA, de modo que este plano evidencie o Plano Nacional de Educação como principal instrumento de definição da política de educação. No entanto, deve-se levar em consideração nesse intuito que o atingimento das metas nacionais deve ser buscado, com esforço comum, em regime de colaboração entre os sistemas de ensino federal, estaduais, distrital e municipais. Preservamos a autonomia dos entes subnacionais, que deverão elaborar seus planos

plurianuais em consonância com seus planos de educação e com o Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2015a *apud* TANNO, p. 336).

No caso, a proposta do parlamento de incluir no PPA 2016-2019 não apenas metas federais, mas também aquelas nacionais acabou prevalecendo sobre o entendimento do poder executivo. Como consequência, o PNE foi, em grande medida, incorporado no PPA, sobretudo por meio de emendas propostas por parlamentares e pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Por exemplo, o “Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos” passou a incorporar, ainda que de maneira amplamente genérica, menção ao PNE em todos os seus cinco objetivos (TANNO, 2016)⁷⁴.

Além disso, uma vez que o PPA possui duração quadrienal (2016-2019), o Congresso reconheceu a necessidade de propor metas intermediárias minimamente ousadas a serem alcançadas até 2019⁷⁵, sobretudo levando em conta que o governo federal propôs balizadores que *“já contavam com indicadores praticamente atingidos, a exemplo do número de matrículas em tempo integral na educação básica e de matrículas na educação profissional de nível médio”* (TANNO, 2017, p. 336). Por fim, este mesmo autor destaca que a proposta original do poder executivo *“não previa metas efetivas de implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), inicial ou final”* (TANNO, 2017, p. 336).

⁷⁴ Os cinco objetivos do O Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos, seriam: (i) 1007- educação básica, (ii) 1008 - formação e valorização dos profissionais da educação, (iii) 1009 - educação profissional e tecnológica, (iv) - 1010 educação superior e (v) 1011 - gestão, avaliação e monitoramento.

⁷⁵ Em relação ao estabelecimento desses prazos intermediários, Tanno (2017) destaca as seguintes ações contidas no PPA (2016-2019): “meta 04TJ – promover ações com vistas a elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 70%, em consonância com a meta 3 do Plano Nacional de Educação. (Meta PNE: 85%.); meta 04T2 – promover ações com vistas a alfabetizar 80% dos estudantes até, no máximo, o final do 3º ano do ensino fundamental, em consonância com o disposto na meta 5 do Plano Nacional de Educação. (Meta PNE: 100%.); meta 04KH – apoiar a oferta de educação em tempo integral de forma a ampliar gradualmente o atendimento para 6,5 milhões de matrículas, em consonância com o disposto na meta 6 do Plano Nacional de Educação. (Meta PNE: cerca de 9,3 milhões de matrículas.); meta 04T3 – promover ações com vistas a elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 10 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e elevar para 92% a razão entre a escolaridade média entre negros e não negros declarados à fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em consonância com o disposto na meta 8 do Plano Nacional de Educação. (Meta PNE: 12 anos de estudo para os segmentos citados e 100% a razão entre escolaridades de negros e não negros.); meta 04T5 – promover ações com vistas a elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 95%, e a reduzir para 25% a taxa de analfabetismo funcional, em consonância com o disposto na meta 9 do Plano Nacional de Educação. (Meta PNE: respectivamente, 100% e 14,7%.); meta 04KP – promover ações com vistas a expandir as matrículas da educação profissional técnica de nível médio para 2,4 milhões de estudantes matriculados. (Meta PNE: 4,8 milhões de matrículas)”.

Mais uma vez, com vistas a tornar realista e menos retórica a relação entre o PPA e o PNE, o Congresso Nacional, reconhecendo a importância do CAQi e do CAQ,

incluiu a Meta 04TO, de implantação, até 2016, do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), de modo a alinhar o PPA com o PNE. Na mesma linha, converteu em Meta 04TM a iniciativa que prevê a implantação de metodologia de cálculo do Custo Aluno Qualidade (CAQ), até 2019 (TANNO, 2016, p 18).

Em relação ao descaso do poder executivo com a real vinculação do PPA ao PNE e para termos uma ideia do volume de trabalho do parlamento sobre a versão preliminar de PPA exarada pelo governo, faz mister destacar que os parlamentares conseguiram incluir no PL nº 6 de 2015-CN metas intermediárias em nada menos do que 12 das 20 metas constante no PNE. Ou seja, do ponto de vista prático, o Congresso Nacional considerou a proposta de PPA elaborada pelo poder executivo bastante aquém das reais necessidades.

Por fim, é importante destacar que os parlamentares também acolheram a sugestão da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados de conferir ao PNE primazia entre as ações da administração pública federal, algo até então, mais uma vez, negligenciado pelo poder executivo. No caso, tal priorização foi incluída no art. 3º do PPA 2016-2019, que assim passou a dispor:

Art. 3º São prioridades da administração pública federal para o período 2016-2019:

- I – as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014);
- II – o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico; e
- III – o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico.

Em suma, percebe-se a importância que o poder legislativo conferiu ao PNE no PPA, principal instrumento, ao menos do ponto de vista formal, que regulamenta o Ciclo de Planejamento e Orçamento da União para o primeiro quadriênio em que tal ciclo coincide com a implementação do Plano Nacional de Educação. A lei instituidora do PPA, foi sancionada aos 13 de janeiro de 2016, sob o número nº 13.249⁷⁶. Sobre o processo de elaboração deste instrumento de planejamento e orçamento, é possível concluir, portanto, que o poder executivo não envidou satisfatórios esforços para efetivamente vincular o

⁷⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113249.htm

PPA ao PNE, o que se configura em mais uma evidência de que a educação não estava entre as reais prioridades do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff.

Portanto, a falta de importância conferida ao PNE na proposta de PPA de lavra do próprio poder executivo bem como a condução da política econômica imposta pelo ministro Joaquim Levy, conforme destacado pelos entrevistados T, X e Y, também podem ser consideradas dimensões importantes que contribuem para explicar o déficit de implementação de diversas iniciativas afetas ao PNE, entre as quais, a institucionalização de um padrão de Custo Aluno-Qualidade, que, endossamos, sequer constava no texto de PPA enviado pelo governo ao Congresso Nacional. Na mesma linha, o entrevistado T salienta que a pressão da área econômica também contribuiu para obstruir o desenvolvimento da agenda concernente Sistema Nacional de Educação, a despeito dos acúmulos de conhecimento sobre a temática constantes SASE.

Portanto, conforme destaca o entrevistado Y, quando o novo governo Dilma se inicia, começa a haver um rearranjo de forças internas ao governo, de maneira que os acordos que foram feitos para a aprovação do PNE não necessariamente tiveram força para se manter, sobretudo porque a Presidência da República não conferiu a devida atenção a esta agenda, bem como as principais lideranças do MEC, trocadas sucessivamente, sequer tiveram condições de se constituírem em efetivos *policy entrepreneurs*, seja por falta de perfil, seja por falta de tempo.

Como consequência da insatisfatória capacidade política manifestada pela Presidência da República e por diversas das principais lideranças que passaram pelo MEC desde a saída do ministro Fernando Haddad, o governo federal, conforme destaca o entrevistado I e já mencionado neste capítulo, não conseguiu viabilizar pautas importantes do PNE, sobretudo aquelas que dependiam da articulação federativa e/ou da articulação entre poderes.

Em relação especificamente à temática da cooperação federativa, os entrevistados S e T nos lembram que a SASE chegou inclusive a apoiar o projeto de SNE de autoria do deputado federal Ságuas Moraes (PT-MT), diga-se de passagem, um projeto de lei que teria refletido o acúmulo de conhecimento sobre o assunto, principalmente por ter incorporado diversos tópicos advindos do Grupo de Trabalho coordenado pela própria

SASE. Contudo, ainda que o supramencionado projeto de lei do deputado Sguas Moraes tenha sido formalmente apresentado em 2014, este PLP, conforme já abordado nesta tese, não foi apreciado pelo parlamento em tempo hábil para cumprir com o prazo estipulado no PNE. Aliás, enfatizamos, até os dias atuais, ainda não diploma legal concernente ao SNE, ao CAQi e ao CAQ, conquanto sejam temas ainda bastante recorrentes na agenda educacional.

Especificamente em relação às capacidades administrativas do governo, o entrevistado P faz questão de salientar a importância e a qualidade da atuação da SASE na interlocução com estados e municípios e com demais atores e instituições capazes de trazer contribuições para o debate acerca das principais proposições polêmicas inscritas no PNE, destacadamente sobre o CAQi/CAQ e sobre o SNE. Contudo, uma série destas complexas pautas não teria sido implementada, em virtude da ausência de uma liderança que encampasse as propostas em tela e que lutasse, sobretudo junto ao Ministério da Fazenda, bem como junto à Presidência da República, não apenas por mais recursos para a educação, mas também para que a presidente Dilma honrasse os dizeres contidos em seu discurso de posse, quando afirmou que *“a educação será a prioridade das prioridades”* de seu segundo mandato.

Portanto, em afinidade às conclusões trazidas pelo entrevistado S, no que concerne aos processos de elaboração e implementação do PNE, é possível dizer que o MEC demonstrou, do ponto de vista técnico, gerencial e administrativo, satisfatório compromisso com a temática, o que se traduziria sobretudo no envolvimento direto da SASE com diversas das questões relacionadas ao Plano. Por exemplo, destaca este entrevistado, o MEC não teria se furtado da tarefa de instituir as instâncias cooperativas previstas na lei 13.005 de 25 de junho de 2014, bem como não teria se furtado de criar uma rede técnica para tratar de pautas importantes, como a institucionalização do SNE, do CAQ e de adequados planos de carreira aos profissionais do magistério⁷⁷.

⁷⁷ Em relação à criação de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, estados, o Distrito Federal e os municípios, tal como preconizado no art. 7º, parágrafo § 5º do PNE, o Ministério da Educação a instituiu, por meio da Portaria nº 619 de 2015. Contudo, segundo Maia (2017), *“Não tem-se (...) notícia de que a instância tenha desenvolvido qualquer atividade, o que se explica, em parte, pelo quadro de instabilidade instalado no governo federal a partir de meados de 2015”* (MAIA, 2017, p. 311).

Todavia, apesar da supramencionada qualidade dos profissionais que atuam na pasta, pode se dizer que a ausência de comandos efetivos por parte da Presidência da República, bem como a ausência de lideranças capazes de tornar as políticas educacionais efetivamente prioridade no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff contribuem para explicar os déficits de implementação de iniciativas constantes no PNE, ainda que diversas alternativas de viabilização prática de muitas dessas iniciativas estivessem sendo gestadas no MEC.

Por fim, faz-se mister registrar que, diante das inúmeras críticas direcionadas ao governo federal desde a nomeação do ministro Mangabeira Unger para chefiar a SAE, processo ainda mais agravado com a publicação dos supramencionados documentos concernentes à “Pátria Educadora” e ao “Pacto Federativo”, o governo Dilma finalmente optou por alterar sua visão estratégica, reconferindo ao MEC e ao PNE, ao final de 2015, o protagonismo sobre agenda educacional do país. Não por acaso, conforme destacamos acima, a Presidência da República, na mensagem enviada ao Congresso em 2016, parece querer se redimir dos erros observados na condução das políticas educacionais nos últimos anos.

Em relação a este redirecionamento, Araújo (2019) destaca que o novo ministro da educação, Aloísio Mercadante - diga-se de passagem, o quarto ministro que assume o MEC em menos de um ano, desde iniciado o segundo mandato da presidente Dilma -, no seu discurso de posse como ministro, assim teria destacado:

A Bússola de minha gestão será o Plano Nacional de Educação 2014-2024, que tive o privilégio de contribuir na elaboração e aprovação, como Ministro da Educação, por meio de um intenso diálogo com os Governadores, Prefeitos, Secretários de Educação, movimentos sociais, profissionais da educação e parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal⁷⁸ (BRASIL, 2015 *apud* ARAÚJO, 2019).

Contudo, por mais que o governo federal tenha reconsiderado sua posição, muito tempo foi perdido neste imbróglio entre SAE e MEC, de maneira que diversos prazos para a consecução de iniciativas constantes no PNE se tornaram ainda mais apertados. Não

⁷⁸ De acordo com Araújo (2019), discurso disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=23971-discurso-dosse-mercadante-pdf-1&Itemid=30192

bastassem estes próprios problemas internos ao governo, reveladores da insatisfatória capacidade política de o poder executivo federal erigir uma proposta da monta do PNE, as comunidades de *advocacy*, à medida em que foram percebendo que o processo de implementação do Plano Nacional não se efetivaria a contento, também foram desacreditando do Plano, com implicações sobre a intensidade da incidência seja o poder executivo, seja o poder legislativo, no sentido de pressionar os atores públicos a viabilizar as iniciativas preconizadas na lei 13.005 de 25 de junho de 2014.

De maneira geral, é possível dizer que as mesmas instituições e atores que participaram do processo de elaboração do PNE ansiavam por ver as respectivas bandeiras que defendem efetivamente viabilizadas na prática. Ou seja, todos aqueles atores e instituições apresentados no capítulo 4 desta tese como participantes do processo de elaboração do PNE, em maior ou menor intensidade, também se envolveram com o processo de implementação da política em tela, principalmente no sentido de monitorar as ações do poder executivo federal e/ou de cobrar do governo o cumprimento das iniciativas consubstanciadas na lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.

Especificamente em relação ao monitoramento da implementação do PNE de acordo com o entrevistado L, a CNDE elaborou um portal chamado “De olho nos Planos”, com o objetivo de *“ampliar e pluralizar o debate público sobre a importância da participação de todos(as) no monitoramento de Planos de Educação”*⁷⁹. Já o Movimento Todos pela Educação, de acordo com o entrevistado O, instituiu o portal “Observatório do PNE”, com vistas a *“monitorar o Plano Nacional de Educação, dando transparência aos dados da Educação brasileira e contribuindo para que o PNE siga como uma agenda norteadora das políticas educacionais”*⁸⁰.

Não obstante estas organizações - consideradas por diversos entrevistados como duas das mais importantes representações da sociedade civil no campo educacional - tenham se empenhado em propor alternativas próprias de acompanhamento da implementação do PNE, pode se dizer, conforme o entrevistado C faz questão de destacar, que a agenda do Plano Nacional era bem mais forte, seja quando de seu processo de elaboração - momento, diga-se de passagem, caracterizado pelo amplo otimismo das comunidades de *advocacy*

⁷⁹ <https://deolhonosplanos.org.br/>.

⁸⁰ <https://www.observatoriodopne.org.br/>.

relacionadas à temática -, seja quando do início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, sobretudo porque o governo definiu como lema central deste novo mandato o *slogan* “Pátria Educadora”.

Entretanto, com o passar do tempo, uma vez que diversas falhas no processo de implementação do PNE foram sendo percebidas, os grupos de interesses foram concluindo que o governo federal não possuía efetivas capacidades políticas para viabilizar as principais iniciativas inscritas na lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Nesse sentido, é possível dizer que as ações de acompanhamento do PNE, bem como o vigor das cobranças das comunidades de *advocacy* sobre o poder executivo federal e sobre o poder legislativo foram gradativamente perdendo intensidade. Nas palavras do próprio entrevistado C, “*Em relação ao PNE, ele tinha mais força no início. As pessoas ainda acreditavam. Tanto que a Consultoria Legislativa fez duas publicações e pararam nestas duas. Na terceira, já não se tinha muito clima para se falar sobre o PNE (...)*”.

Ou seja, diante dos déficits de implementação constatados, a conclusão a que diversos grupos de interesses chegaram é a de que a lei que instituiu o PNE estava se tornando mais um diploma legal meramente proforma, de maneira que, na prática, não teria reais pretensões de ser cumprida, seguindo a mesma lógica de fracasso de diversos outros Planos já elaborados no país. Sobre esta questão, destacam os entrevistados A e D, por exemplo, que a história dos Planos no Brasil pode ser considerada uma história de fracasso. Já para o entrevistado C, “*a gente não tem hábitos de levar planejamentos a sério, ainda mais um decenal*”, ou seja, haveria um certo desprezo pela cultura de Planos no Brasil, tal como endossa o entrevistado M. Já o entrevistado G, ainda mais consternado e radical do que todos os outros entrevistados mencionados acima, considera que grande parte da trajetória das políticas educacionais no Brasil republicano é caracterizada por leis proforma, portanto, inefetivas, sendo que o atual PNE não se caracterizaria como exceção à regra.

Diante destas constatações mais gerais concernentes ao descrédito sobre o processo de implementação de diversos Planos no Brasil e embasadas pelas reais dificuldades de o governo federal implementar as principais iniciativas constantes no atual PNE, constatou-se que, via de regra, as coalizões de defesa da educação não enxergaram motivos para continuar pressionando o poder executivo federal e o Congresso Nacional com o mesmo

afinco com que os pressionaram, sobretudo quando do processo de elaboração do Plano. Com efeito, as ações de cobrança e de monitoramento do PNE realizadas por organizações com a CNDE, a CNTE e o TPE continuaram a ser realizadas muito mais devido a um certo movimento inercial e devido a uma rotina já preestabelecida do que pelo real desejo de realmente interferirem no processo de implementação do PNE.

Aliás, as próprias ações de monitoramento realizadas por parte do poder público não foram consideradas pelos entrevistados como relevantes, a ponto de implicarem qualquer alteração de rumo nas ações do Ministério da Educação. Por exemplo, cabe destacar que o INEP, uma vez que se trata da instituição do poder executivo formalmente responsável pela publicação bial de materiais concernentes ao acompanhamento das ações implementadas (art. 5º do PNE), a cada dois anos, publicou os Relatórios sobre os Ciclos de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE)⁸¹. Entretanto, tais estudos não foram considerados pelos entrevistados como capazes de orientar mudanças na condução das políticas educacionais do país.

Já o parlamento, ainda que tenha instituído a “Frente Parlamentar em defesa do PNE⁸²” aos 15 de abril de 2015, e, a despeito de ter promovido Seminários Temáticos a cada aniversário do Plano⁸³, não possuía forças ou mesmo interesse em pressionar o poder executivo federal a viabilizar na prática as iniciativas inscritas na lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.

Além disso, na mesma linha já apresentada anteriormente, as diferentes entidades, instituições e atores relacionados ao campo educacional, de acordo com o entrevistado J, sempre olharam muito mais para as pautas que defendem do que para o próprio PNE, enquanto um Plano orgânico e sistêmico. Ou seja, se as coalizões de defesa foram perdendo o interesse em cobrar do governo a viabilização de suas pautas, o que se dirá da capacidade de tais organizações e atores se empenharem em ações de monitoramento e de *lobby* relacionadas à implementação do Plano como um todo.

⁸¹ <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne> - acesso 01 de setembro de 2021

⁸² <http://pne.mec.gov.br/noticias/119-deputados-lancam-frente-parlamentar-em-defesa-do-pne> - acesso 03 de setembro de 2021

⁸³ <https://www.camara.leg.br/eventos-divulgacao/evento?id=33235> - acesso 03 de setembro de 2021

Conclusões

Diante do exposto neste capítulo, faz-se mister registrar que diversos dos déficits de implementação do atual PNE podem ser atribuídos a problemas relacionados às capacidades estatais do governo federal, destacadamente às capacidades políticas. Isso porque uma série de decisões concernentes ao campo educacional podem ser consideradas politicamente controversas, tendo contribuído, na prática, tanto para enfraquecer o Ministério da Educação, quanto para enfraquecer a agenda do PNE, com consequências inclusive sobre o interesse das comunidades de *advocacy* sobre a implementação do Plano.

Entre diversas dessas escolhas, primeiramente, destaca-se a decisão da presidente Dilma Rousseff de sancionar o Plano Nacional de Educação no último dia viável e sem a realização de qualquer evento. Conforme enfatizam diversos entrevistados, as principais lideranças políticas do país, representantes das comunidades de *advocacy*, gestores do Ministério da Educação etc. não tiveram a oportunidade de estar junto da presidente na oficialização de uma das principais agendas do campo educacional nos últimos anos. Como consequência, os mais diversos atores relacionados à educação não apenas desgostaram da postura da presidente, como também se tornaram desconfiados do real interesse da Presidência da República em implementar o PNE.

Não obstante a inabilidade política demonstrada quando da sanção do atual PNE, tão logo iniciado o segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff, pareceu haver uma inflexão positiva quanto à relevância da agenda educacional, uma vez que a presidente, em seu discurso de posse, definiu como lema da nova gestão o *slogan* “Pátria Educadora”, a “*prioridade das prioridades*” do segundo mandato. Portanto, a despeito de a presidente não ter feito qualquer menção explícita ao PNE no supramencionado discurso, o que não deixa de ser um indicativo da perda de importância desta agenda, a fala presidencial serviu como um alento aos mais diversos grupos de *advocacy* da educação.

Contudo, este alento durou pouco, uma vez que começou a se esvaír com a decisão da própria presidente de nomear o professor Mangabeira Unger para chefiar a SAE. No caso, tratava-se de uma pessoa que sequer residia no Brasil e que não acompanhava de perto o debate educacional brasileiro, sobretudo nos últimos anos, quando foi realizada a

CONAE de 2010, a partir da qual se derivou toda a discussão concernente ao atual Plano Nacional de Educação.

Além disso, entre as principais atribuições conferidas pela Presidência da República à SAE estava a incumbência de transformar do lema “Pátria Educadora” em um documento orientador das políticas educacionais do país, o que causou bastante estranheza da comunidade educacional, uma vez que os agentes implicados no processo de elaboração do PNE entendiam que o Plano Nacional já cumpriria esta função norteadora. Alheio a este processo, o ministro Unger, em cumprimento aos desígnios presidenciais, tornou público, aos 22 de abril de 2015, o documento intitulado “Pátria Educadora: A Qualificação do Ensino Básico como Obra de Construção Nacional”.

Como era de se esperar, a publicização deste documento aflorou ainda mais a animosidade entre o MEC e as comunidades de *advocacy* relacionadas à temática e a Presidência da República. Isso porque o documento proposto pelo ministro Unger não apenas abordava o PNE de maneira meramente tangencial, distando das preferências dos principais atores envolvidos na construção de tal Plano; foi elaborado sem a participação efetiva do MEC, órgão de governo precipuamente responsável pela condução das políticas educacionais ao nível federal.

Portanto, todo aquele temor concernente à perda de importância do PNE já observado quando do momento de sanção da iniciativa em tela foi se tornando cada vez mais realidade, aos olhos dos atores envolvidos no processo de construção do Plano, incluindo o próprio MEC, porque alijado das principais decisões tomadas pela Presidência da República.

Este contexto de animosidade entre o MEC e a SAE se tornou ainda mais agudo quando da publicação de um segundo documento por parte desta Secretaria de Assuntos Estratégicos intitulado “Pátria Educadora: Eixo 1- Federalismo Cooperativo, Instituição do Sistema Nacional de Educação e regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição”.

A publicação deste novo documento causou tanto desagrado nas principais lideranças do MEC que três importantes atores deste ministério se organizaram para tornar público um

artigo de opinião em que não apenas se buscava endossar o PNE como principal iniciativa relacionada ao campo educacional no país, mas que também buscava endossar o MEC como instituição precípua na implementação do PNE e, por consequência, do SNE, conforme disposto no art. 13º do supramencionado Plano.

Diante do exposto, é possível concluir que os conflitos de interesses entre a SAE e o MEC, decorrentes de decisões políticas por parte da Presidência da República, possuam relação com pelo menos alguns dos déficits de implementação de iniciativas constantes no PNE. Isso porque, enquanto a SAE estava preocupada em conceber uma agenda paralela àquela já existente, o MEC não possuía efetivo respaldo da Presidência da República para atuar, bem como precisava despender bastantes esforços defendendo sua centralidade na condução das políticas educacionais, ao nível federal. Portanto, não é de se estranhar que a viabilização prática de inúmeras agendas complexas, entre as quais a implementação do CAQ e do SNE tenham sido prejudicadas pelos estímulos descoordenados emitidos pela própria Presidência da República.

Além disso, consideramos importante registrar que a excessiva troca de ministros também pode ser considerada um dificultador para implementação do PNE. Afinal de contas, a cada troca de ministro, a equipe técnica do MEC precisava não apenas situar as novas lideranças sobre as principais ações da pasta; precisava se acostumar aos novos estilos de comando de cada um dos ministros recém-chegados.

Aliás, em relação aos estilos de liderança, é importante destacar que a indisposição entre o ministro Cid Gomes e o então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha também não colaborou para o bom relacionamento entre os poderes executivo e legislativos federais, condição necessária para a implementação de diversas iniciativas constantes no PNE e que dependiam de sua consubstanciação em diplomas legais, cabendo destaque, novamente, o CAQi/CAQ e o SNE.

Se o ministro Cid Gomes, após a supramencionada contenda, preferiu deixar o ministério, os demais ministros que assumiram a pasta - sempre por escolha da presidente, é bom notar - ou não possuíam o perfil de *policy entrepreneur* - tão destacado no ex-ministro Haddad - ou sequer tiveram condições de se constituírem em lideranças efetivas, sobretudo pelo pouco tempo em que permaneceram no cargo.

No caso, se as sucessivas trocas no comando do MEC também podem ser consideradas indícios de baixa capacidade política do governo federal para implementar o PNE, destaca-se que as escolhas relacionadas à condução da política econômica também são reveladoras desta insatisfatória capacidade. Isso porque, tão logo iniciado o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, o ministro da fazenda Joaquim Levy impôs austeridade em relação aos gastos sociais do governo, com consequências negativas sobre a capacidade de investimento do MEC e, por conseguinte, sobre a capacidade de este ministério implementar o PNE.

Portanto, mais uma vez, as escolhas políticas da Presidência da República podem ser consideradas como fontes de limitação para a viabilização prática de diversas iniciativas constantes no Plano Nacional, sobretudo porque a pasta fazendária contava com um ministro bem mais influente do que qualquer uma das lideranças que passou pelo MEC desde pelo menos 2015, quando Cid Gomes foi nomeado para chefiar a pasta educacional.

Em suma, diversos dos principais problemas concernentes à implementação do PNE podem efetivamente ser atribuídos à insatisfatória capacidade política demonstrada pelo poder executivo federal, sobretudo em virtude das escolhas feitas pela Presidência da República, bem como em virtude da ausência de uma liderança forte no MEC, capaz de contrabalançar a austeridade imposta pelo Ministério da Fazenda chefiado por Joaquim Levy, ministro que contava com grande apoio da própria presidente.

Alternativamente, conforme diversos entrevistados fizeram questão de destacar, os principais problemas concernentes à implementação do atual PNE não dizem respeito às capacidades administrativas, técnicas e gerenciais dos profissionais da pasta educacional, uma vez que o corpo de funcionários do MEC foi predominantemente considerado como bastante qualificado. Além disso, não obstante a crise política que se instaurou desde a reeleição da presidente Dilma e a crise econômica por que o país passava tenham se tornado cada vez mais intensas desde 2015, podendo ser consideradas, inclusive, como causas explicativas de parte do déficit de implementação do PNE, elas não elidem o governo federal das más escolhas feitas na condução da política educacional do país.

Diversos dos déficits de implementação percebidos no atual PNE podem ser atribuídos, portanto, a decisões políticas equivocadas. Noutros termos, levando em conta as

dificuldades inerentes à viabilização prática de iniciativas complexas, apenas com alto envolvimento das principais lideranças do governo e com alta concertação intragovernamental do ponto de vista político-administrativo o PNE teria chances de ser implementado a contento.

Noutros termos, entendendo as capacidades políticas do governo federal como (i) capacidade de o poder executivo federal se relacionar com o poder legislativo, sobretudo porque a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ depende do Congresso Nacional e (ii) capacidade de o poder executivo federal se relacionar com as comunidades de *advocacy* do campo educacional, é possível concluir que as ações protagonizadas pelas principais lideranças do país, seja na própria Presidência da República, seja no próprio MEC, não favoreceram os relacionamentos supracitados e considerados fundamentais para a implementação das principais iniciativas inscritas no PNE.

Capítulo 6 – Conjuntura Política e Econômica no contexto de implementação do atual PNE: implicações sobre a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ

O objetivo deste capítulo é analisar os contextos político e econômico do país, sobretudo entre 2015 e 2018, no sentido de buscar compreender como tais contextos interferiram no processo de implementação do PNE, com destaque para a viabilização prática das principais ações afetas às dimensões cooperação federativa e financiamento da educação.

Para tanto, conforme salientado no capítulo 2, partimos das seguintes hipóteses de pesquisa:

- A crise política que caracterizou o período de implementação do PNE afetou negativamente a execução das iniciativas sob responsabilidade do governo federal, com consequências também negativas sobre a institucionalização do SNE, do CAQi e do CAQ.
- A mudança de contexto econômico entre o período de formulação do PNE e a implementação da política em tela afetou negativamente a sua viabilização prática, com consequências negativas sobre a institucionalização do SNE, do CAQi e do CAQ.

Em relação às principais fontes pesquisadas para a elaboração deste capítulo, podemos destacar, novamente, informações obtidas por meio das 25 entrevistas realizadas. Além disso, procedemos à análise do livro de Ribeiro (2018) e de algumas notícias veiculadas pela imprensa, sobretudo, entre 2015 e 2016, mas com alguma retroação ao período de elaboração do PNE. Também analisamos, já sob a gestão de Michel Temer, a Emenda Constitucional nº 95, que, em seu título, propõe alterar “o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal” e que, na prática, limita diversos gastos públicos por um período de 20 anos. Ainda em relação ao governo Temer, analisamos as medidas que formalizaram a Reforma do Ensino Médio (Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016) e a implementação da Base Nacional Comum Curricular (Portaria nº 1.570, de 20 de dezembro de 2017). Já sob a presidência de Jair Bolsonaro, analisamos o Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019, que propõe a extinção

da SASE e que representa a maior consubstanciação prática do descompromisso do atual governo com a agenda do PNE.

Por fim, merece menção a análise que realizamos sobre diversas informações contidas no portal <https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br/about>, concernente ao projeto Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ).

6.1. Contexto Político e implementação do PNE

De acordo com os entrevistados E e T, pode se dizer que o processo eleitoral de 2014 foi bastante peculiar, sobretudo por conta do questionamento do resultado das eleições por parte do candidato derrotado, senador Aécio Neves (PSDB-MG)⁸⁴. Somada a este fato, a crise econômica que começava a dar sinais de recrudescimento também teria contribuído para que o segundo mandato de Dilma Rousseff se iniciasse com mais adversidades contextuais do que seria possível supor. Conforme sinteticamente relembra o entrevistado F, *“O segundo governo Dilma já começou meio balançado com essa questão da instabilidade política, com essa coisa de questionamento dos resultados eleitorais e com essa agenda de austeridade aí chegando”*.

Entre as principais consequências deste período, de acordo com o entrevistado E, a crise política recém instaurada implicou dificuldades adicionais de relacionamento entre a Presidência da República e o Congresso Nacional, seja porque a nova composição de parlamentares não estava disposta a fazer parte da coalização de governo sem elevadas contrapartidas, seja porque a própria presidente Dilma, conforme tratado na seção anterior, não demonstrava as habilidades/capacidades requeridas para enfrentar este adverso cenário.

Além disso, conforme relembra o entrevistado T, trata-se da época de eleição de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) para presidir a Câmara dos Deputados⁸⁵, parlamentar que não demonstrava muita vontade política de colaborar com a presidente. Na mesma linha, de acordo com o entrevistado V: *“O Eduardo Cunha botou o pé na porta, pautas bombas etc. (...)”*.

⁸⁴<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>

⁸⁵<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados.html>

Tínhamos um parlamento que estava claramente dedicado a não deixar a presidente trabalhar”.

Do ponto de vista das condições operativas do governo federal, o entrevistado E destaca que este contexto de instabilidade política contribui para explicar, ao menos em parte, o fato de, considerando apenas o ano de 2015, terem passado pelo Ministério da Educação nada menos do que 4 ministros, sendo 3 deles efetivos e um interino, o que, muito provavelmente, teria impactado na capacidade de o MEC implementar agendas complexas, como a institucionalização de uma proposta de Sistema Nacional de Educação e de uma proposta de CAQi/CAQ.

Entretanto, não obstante o reconhecimento de que o contexto político mais amplo interferiu na capacidade de o governo federal viabilizar diversas iniciativas afetas ao PNE, os entrevistados E e H fazem questão de destacar que o governo possuía pelo menos dois anos para transformar o SNE e o CAQi em diplomas legais, sem contar com as experiências sobre o tema já acumuladas pela SASE e que poderiam ter sido mobilizadas para acelerar o processo de implementação destas agendas.

Portanto, o entrevistado H constata que a opção por não levar adiante determinadas pautas concernentes ao processo de implementação do Plano Nacional de Educação se deve predominantemente a decisões de natureza política e não necessariamente às crises contextuais com que o governo se deparou, sobretudo a partir de 2015. Similarmente, de acordo com o entrevistado V, os cenários político e econômico adversos não devem ser enxergados como explicação exclusiva para o fato de o governo federal não ter dado prosseguimento, por exemplo, à discussão sobre a institucionalização do Sistema Nacional de Educação, sobretudo porque o deputado Ságuas Moraes (PT-MT), da base aliada do governo, valendo-se dos próprios acúmulos de conhecimento produzidos pela SASE, portanto, pelo governo federal, já havia apresentado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar de nº 413 de 2014. Ou seja, apesar de a crise política certamente ter impactado a implementação de diversas iniciativas preconizadas no PNE, ela não é condição suficiente para explicar os déficits de implementação amplamente reconhecidos.

No caso, o poder executivo, conforme procuramos mostrar na seção anterior, também não soube conduzir a agenda educacional do país, seja por meio de decisões que implicaram o desgaste do MEC com a presidência, seja por meio de ações que implicara o desgaste do governo federal com o Congresso Nacional, seja por meio de decisões que iam na contramão dos interesses das principais comunidades de *advocacy* relacionadas ao campo educacional.

Além disso, uma vez que Dilma Rousseff não resistiu à crise política, processo que encontra culminância no impedimento definitivo da presidente aos 31 de agosto de 2016⁸⁶, foi possível observar, conforme destaca o entrevistado B, uma abrupta mudança de campo ideológico no comando do poder executivo federal, inclusive, com possibilidades de esta ruptura ser mais significativa do que a mudança que teria ocorrido entre os governos de FHC (PSDB) e de Lula (PT). Nas palavras do entrevistado R, “(...) em 2016, a gente tem uma ruptura institucional. É uma mudança muito brusca de visão de estado. Há uma reformatação da coalização no parlamento e isso muda muito a concepção de estado de quando se aprovou o PNE”.

Ou seja, conforme endossa o entrevistado B, seria possível concluir que o cenário de otimismo que tomava conta das comunidades de *advocacy* relacionadas à educação desde a eleição de Lula, em 2003, foi definitivamente encerrado com a chegada de Michel Temer ao poder. Afinal de contas, por mais que diversos problemas concernentes à condução das políticas educacionais tenham se tornado cada vez mais evidentes desde pelo menos o início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, o conjunto de atores que estava no MEC sempre se situou dentro do campo progressista entre janeiro de 2003 e agosto de 2016.

No caso, uma vez consumado o processo de *impeachment*, a mudança de direção ideológica pode ser considerada sem precedentes, por representar uma ruptura definitiva com os projetos encampados, seja pelos governos de FHC, seja pelos governos ligados ao Partido dos Trabalhadores.

⁸⁶<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html>

6.1.1. O atual PNE sob o governo de Michel Temer

Justamente sobre este ponto de inflexão concernente às principais alterações de rumo na condução política do país, o entrevistado A faz questão de enfatizar que, tão logo iniciada a gestão do presidente Michel Temer, foi editada por parte do governo federal e promulgada pelo Congresso Nacional, ainda no ano de 2016, a Emenda Constitucional de nº 95, que estabeleceu um limite máximo para os gastos públicos num período de 20 anos e que, não por acaso, ficou conhecida como “PEC do Teto”⁸⁷.

No caso, esta iniciativa do governo federal chancelada pelo Congresso pode ser enxergada como um forte indício de que as políticas sociais, incluindo a agenda concernente ao PNE, perderiam importância para a nova gestão. Na mesma linha, os entrevistados B, C e Y são taxativos ao concluir que a “PEC do Teto” simplesmente inviabiliza a implementação de diversas agendas relacionadas ao campo educacional, entre as quais, por exemplo, a implementação dos 7% do PIB em educação até 2019. Ou seja, a agenda do PNE, conforme temos destacado ao longo desta tese, que dependia da expansão dos gastos públicos, ficou ainda mais comprometida.

Por exemplo, em relação ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017 (PL nº 02 de 2016-CN), constata-se que o documento elaborado pelo governo simplesmente desconsiderou o PNE entre as ações prioritárias, o que pode ser revelador do descompromisso do poder executivo com o PNE (TANNO, 2017). Aliás, o PLDO de 2017, em relação a seu anexo de prioridades e metas, entre as ações afetas à educação, poucas delas podem ser consideradas como representativas do PNE⁸⁸. Já em relação ao Projeto de Lei concernente ao Orçamento de 2017 (PLOA), ele foi elaborado pelo poder executivo em 2016, já dentro do contexto de tramitação da “PEC do teto dos gastos públicos” e sob o mandato de Michel Temer. No caso, constatou-se que a mensagem presidencial encaminhada ao legislativo sequer fez menção ao PNE (TANNO, 2017).

⁸⁷ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>

⁸⁸ LDO 2017: ação 0E53 – apoio ao transporte escolar para a educação básica – Caminho da Escola. Veículos adquiridos: 295; ação 0048 – apoio a entidades de ensino superior não federais. Entidades apoiadas: 22; ação 12KU – implantação de escolas para educação infantil. Unidades apoiadas: 1.000; ação 152X – ampliação e reestruturação de instituições militares de ensino superior. Instituições apoiadas: 3. ação 20RP – infraestrutura para a educação básica. Projetos apoiados: 10.

Contudo, apesar da perda de centralidade da pauta educacional, diversos entrevistados, entre os quais o entrevistado F, destacam que, durante a gestão do presidente Temer, ainda havia um certo respeito pela agenda do PNE, sobretudo por conta da ampla legitimidade por detrás de seu processo de elaboração. Ou seja, reconhecendo a importância do PNE para as comunidades de *advocacy* relacionadas ao campo educacional e a força política de tais entidades, o governo Temer optou por não desconstruir o Plano, conquanto não tenha se esforçado para o levar adiante, naquilo que poderíamos entender como uma opção deliberada pela não-decisão como política pública, à Bacharach & Baratz (1962).

Em relação aos principais cargos de liderança do MEC, os entrevistados L e U destacam que, com a chegada de Temer à chefia do poder executivo, assume o Ministério da Educação o deputado federal Mendonça Filho (DEM-PE), que traz consigo para o MEC profissionais ligados ao PSDB e que possuem trajetórias reconhecidas no campo educacional, como, por exemplo, Maria Helena Guimarães de Castro, que assume a secretaria executiva do ministério, e Maria Inês Fini, que assume a presidência do INEP.

Entretanto, apesar de esses novos profissionais possuírem destacada trajetória, tendo inclusive passagem pelo MEC nos anos em que a Presidência da República esteve sob comando de FHC⁸⁹, estes mesmos entrevistados L e U salientam que o PNE não correspondia à agenda prioritária deste novo grupo, de maneira que a implementação das principais iniciativas constantes na lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 não encontrou respaldo nos principais gestores da pasta.

Diante do exposto, seria possível constatar - como o fazem os entrevistados Q e S e na mesma linha do argumento da não-decisão como política pública - que foram observados movimentos claros no sentido de se tentar diminuir a importância do PNE a partir de 2016, inclusive por meio da redução do fluxo de trabalho do MEC, o que poderia ser comprovado pela diminuição da capacidade operativa da SASE, bem como pela escusa do Ministério da Educação em continuar uma discussão mais efetiva e institucional sobre a possibilidade de consubstanciação prática do SNE.

⁸⁹ Maria Helena Guimarães de Castro, por exemplo, ocupou, entre 1995 e 2002, a presidência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), autarquia vinculada ao MEC. Já Maria Inês Fini foi Diretora de Avaliação para Certificação de Competências do INEP/MEC, entre 1996 e 2002.

Por exemplo, há relatos de que os avaliadores educacionais da SASE e que atuavam como referências descentralizadas para a discussão das políticas de valorização dos profissionais da educação e para (re)elaboração, avaliação e monitoramento dos Planos Subnacionais de Educação tiveram seu trabalho enfraquecido, já nos primeiros meses da gestão Temer.

Em suma, não obstante o PNE tenha deixado de ser prioridade, o entrevistado W destaca que, devido à legitimidade por detrás da lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, não seria politicamente interessante que o novo governo trabalhasse no sentido de destruir o Plano Nacional. No caso, a gestão Temer, ciente de que não contava com o apoio das principais comunidades de *advocacy* relacionadas à educação, bem como ciente de que, de certa maneira, a nova gestão estava envolvida numa “espécie de mandato tampão”, preferiu adotar a supramencionada prática da não-decisão, ao invés da explícita e politicamente controversa prática de destruição de iniciativas formuladas e implementadas pela coalização de governo anterior.

Todavia, não obstante a clara intenção de a nova gestão do MEC obstruir a viabilização das principais agendas constantes no PNE, o entrevistado F reconhece que a SASE, à revelia da direção central do ministério, ainda tentou levar adiante algumas agendas relacionadas ao Plano Nacional, entre as quais, surpreendentemente, aquela concernente ao CAQ. Ou seja, a SASE conseguiu, de certa maneira, manter-se operante, a despeito das forças contrárias advindas de lideranças do próprio Ministério da Educação.

Por exemplo, o entrevistado Y destaca a SASE manteve ativo o projeto relacionado ao Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ), iniciado em 2015, sobretudo porque *“o secretário que assumiu a SASE meio que escondia o SimCAQ (...). Ele garantiu que se continuassem os trabalhos, mas sem muita visibilidade. Caso contrário, corria o risco de isso ser vetado dentro do MEC”*. Inclusive, os entrevistados Y e W destacam que, durante os anos da gestão Temer, a SASE, também às escondidas, manteve em dia o pagamento à Universidade Federal do Paraná (UFPR), pelos serviços prestados e relacionados ao projeto⁹⁰.

⁹⁰ “O projeto foi financiado no período de outubro/2015 a outubro/2019 por meio de um Termo de Execução Descentralizada (TED) firmado entre a UFPR e a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC)” - <https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br/about>.

Alternativamente, todos os movimentos para se obstruir a implementação do CAQi, do CAQ e do SNE, de acordo com este entrevistado W, foram feitos pelas demais lideranças da pasta, sobretudo porque estes profissionais consideravam que estavam herdando um governo do PT e que tinham, obrigatoriamente, de alterar os rumos da condução da política educacional do país. Ou seja, tratava-se de um grupo que se opunha a estas agendas estruturantes concernentes à implementação do PNE.

Entretanto, se diversas iniciativas basilares foram simplesmente relegadas ao ostracismo, ou seja, à não-decisão como política pública, houve, conforme destacam os entrevistados E, P e S, agendas pontuais relacionadas ao PNE que obtiveram êxito, sobretudo porque interessavam diretamente a alguns operadores do governo Temer e que ocupavam cargos de liderança no Ministério da Educação, a saber, a pauta da Reforma Ensino Médio e a discussão sobre a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Sobre este ponto, de acordo com o entrevistado L, uma vez que a gestão de Michel Temer não contava com base de apoio social, a não ser dos movimentos empresariais ligados à educação, as ações que interessavam à nova gestão passaram a se viabilizar de maneira autocrática, como, por exemplo, a oficialização do Novo Ensino Médio, que ocorreu por meio de Medida Provisória⁹¹.

Já o entrevistado U considera que a agenda da Reforma do Ensino Médio era pessoalmente de interesse do ministro Mendonça Filho, uma vez que Pernambuco, colégio eleitoral do ministro, nos últimos anos, tem se destacado na oferta desta última etapa da Educação Básica, sobretudo do Ensino Médio em Tempo Integral. Portanto, com vistas a aumentar seu capital político no estado, o ministro se empenhou pessoalmente na condução desta agenda.

Ainda em relação à passagem de Mendonça Filho pelo MEC, destaca-se a aprovação da nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC)⁹², que, ainda de acordo com este entrevistado U, era menos uma agenda do ministro e mais uma agenda fortemente

⁹¹http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=48601-mp-746-ensino-medio-link-pdf&category_slug=setembro-2016-pdf&Itemid=30192.

⁹²<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/PORTARIA1570DE22DEDEZEMBRODE2017.pdf>

capitaneada pelo terceiro setor, com destaque para as supramencionadas organizações ligadas ao empresariado, como, por exemplo, a Fundação Lemann. No caso, estas agendas ligadas aos movimentos empresariais teriam encontrado menos resistência dos atores do MEC ligados ao governo Temer⁹³.

6.1.2. O governo de Jair Bolsonaro e o atual Plano Nacional de Educação

Se a não-decisão como política pública pareceu ser a alternativa predominantemente encontrada pelo governo Michel Temer para esvaziar a agenda do PNE, à exceção de pautas pontuais, o mesmo não se pode ser dito em relação ao governo subsequente, chefiado por Jair Bolsonaro.

Conforme endossa o entrevistado A, por exemplo, com a chegada da direita mais conservadora ao poder, processo representado pela vitória de Jair Bolsonaro no pleito de 2018, aí sim se pode dizer que o PNE foi completamente abandonado, bem como foi abandonado todo o legado das políticas educacionais atrelado ao campo progressista.

Emblemática desta nova postura, conforme endossam os entrevistados B, Q e Y, seria a imediata extinção da SASE, logo aos 2 de janeiro de 2019⁹⁴. Ou seja, para o novo governo, a melhor estratégia política parecia ser mesmo a destruição de qualquer agenda ligada ao campo progressista. Não por acaso, de acordo com os entrevistados A, R e X, *“todos os ministros que têm passado pelo MEC desde 2019 ou são completamente omissos ou tem algum tipo de rejeição pela educação”*.

Ou seja, conforme destaca o entrevistado L, o governo de Jair Bolsonaro não reconhece o PNE como agenda legítima, de maneira que não vislumbra qualquer custo político em atuar contrariamente ao disposto na lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Mais do que isso, trata-se de um governo que não está disposto a se relacionar com as principais

⁹³ Ao que parece, o ex-ministro Janine Ribeiro também era favorável à implementação da BNCC. Afinal de contas, conforme o próprio ex-ministro faz questão de destacar: “No dia mesmo de minha posse saiu na *Folha de S. Paulo* uma entrevista que dei ao jornalista Marcelo Leite. A manchete destacou corretamente o que eu pretendia ter como prioridade no ministério: a educação básica. Nesse ponto, o principal de todos, acertei. Apoiei fortemente a formulação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que estava no Plano Nacional de Educação, e procuramos, eu e o secretário responsável por ela, Manuel Palácios, acelerar sua definição (RIBEIRO, 2018, p. XXX)”.

⁹⁴ https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57633286

comunidades de *advocacy* ligadas ao campo educacional e que, reconhecidamente, possuem uma identidade mais afim ao campo progressista. Nas fortes palavras do entrevistado L, portanto, “o PNE hoje é um documento moribundo”.

Diante do exposto até o momento nesta seção concernente à crise política instaurada desde a reeleição de Dilma Rousseff e cujas consequências são sentidas até os dias atuais, é possível concluir, na mesma linha sustentada pelo entrevistado B, que, caso o mandato de Dilma Rousseff não fosse interrompido, não há qualquer garantia de que o PNE estaria sendo implementado a contento, sobretudo em virtude da complexidade, magnitude e abrangência das iniciativas constantes no diploma legal.

Contudo, este entrevistado considera que é praticamente certo que o empenho para a viabilização prática do Plano teria sido mais notável, em caso de manutenção do campo progressista do poder. Ou seja, conforme endossam os entrevistados A e H, entre as principais consequências da crise política que culminou no processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e na chegada de Michel Temer à Presidência da República está, do ponto de vista prático, o engavetamento do PNE.

6.2. Contexto Econômico e implementação do PNE

Conforme mencionado no capítulo 4 desta tese, o entrevistado A nos relembra que, “tão logo iniciado o processo de elaboração do PNE, nos idos de 2011, contava-se com 120 dólares o barril do petróleo⁹⁵ e um certo grau de permanência deste valor”, o que ajuda a compreender o cenário de euforia, sobretudo em torno da possibilidade de ampliação do percentual do PIB a ser investido em educação.

Contudo, já no início do ano de 2015, ou seja, cerca de seis meses depois de o projeto de lei do PNE ter sido sancionado, o que se observa é uma retração considerável no valor do barril, que, conforme destaca o mesmo entrevistado A, atinge cerca de 40 dólares⁹⁶, revelando o despontar de uma crise econômica cujos impactos sobre a capacidade de

⁹⁵ <https://veja.abril.com.br/economia/petroleo-supera-os-120-dolares-em-londres/> - acesso aos 03 de setembro de 2021.

⁹⁶ <http://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2016/08/petroleo-cai-abaixo-de-us-40-nos-eua-pela-1-vez-desde-abril.html> - acesso aos 03 de setembro de 2021.

implementação do PNE se tornariam bastante prováveis, sobretudo reconhecendo que a implementação da política em tela, conforme temos frisado a todo momento, demandava inexoravelmente a expansão do gasto público com educação.

Portanto, se a meta 20 - que, em suas estratégias, dispõem sobre a agenda instituinte do CAQi e do CAQ - pode ser considerada fundamental para a adequada viabilização prática de todo o PNE, com o recrudescimento da crise econômica, toda a estrutura por detrás da concepção do Plano tendeu a sucumbir. Nas sucintas palavras do entrevistado B, *“o PNE teve a má sorte de, logo na sua fase inicial de implementação, ser atropelado pela crise econômica”*.

Ou seja, os diferentes contextos econômicos que caracterizaram os momentos de elaboração e de implementação do PNE provavelmente contribuem para explicar os déficits de implementação percebidos, não obstante o entrevistado H considere que as escolhas políticas realizadas quando do segundo mandato da presidente Dilma sejam ainda mais relevantes para explicar tais déficits.

Isso porque, conforme destacam os entrevistados H, F, N, R e Y, a crise fiscal contribuiu para que a presidente Dilma Rousseff, deliberadamente, optasse por uma agenda mais austera do ponto de vista econômico, consubstanciada nas decisões do Ministro Joaquim Levy e com implicações sobre a viabilização das agendas sociais do governo. Ou seja, esta lógica adotada pelo governo se chocava com a necessidade de o poder executivo expandir o gasto público, com vistas a implementar a contento as mais diversas iniciativas inscritas no PNE.

Para termos uma ideia do impacto da crise econômica na agenda instituinte do PNE, consideramos oportuno apresentar uma análise dos processos de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, bem como da Lei Orçamentária Anual, também do exercício de 2016, uma vez que ambas foram elaboradas em 2015, portanto, no primeiro ano do segundo mandato da presidência de Dilma Rousseff e já sob influência da crise econômica.

Conforme disposto na Constituição Federal de 1988, art. 165, § 2º, compete à Lei de Diretrizes Orçamentárias *“estabelecer as metas e prioridades da administração pública*

federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente” (BRASIL, 1988), bem como compete à LDO orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse sentido, é possível entender este dispositivo como um elo entre o PPA e a LOA, pela sua função de inter-relacionar as aspirações para o quadriênio contidas no PPA às metas orçamentárias anuais.

O Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias previstas para 2016, PL nº 01 de 2015-CN, resultou na lei nº 13.242 de 30 de dezembro de 2015⁹⁷, curiosamente aprovada antes da lei nº 13.249 de 13 de janeiro de 2016 e que instituiu o PPA 2016-2019, o que é minimamente revelador da existência de problemas no fluxo de tramitação das leis de planejamento e orçamento no país.

Afora esta constatação, a LDO de 2016, do ponto de vista formal, caracterizou o PNE como iniciativa estratégica, juntamente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e com o Plano Brasil sem Miséria (PBSM). Entretanto, como a lei nº 13.242 de 2015 é anterior à lei do PPA 2016-2019, não há detalhamento das ações concernentes ao PNE nesta LDO. Até mesmo quando analisamos o anexo de prioridades e metas desta Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, é possível observar que, a despeito de serem mencionadas ações afetas à educação, as iniciativas elencadas são, na prática, pouquíssimo representativas do PNE⁹⁸ (TANNO, 2017).

No que concerne especificamente à tramitação do PL nº 01 de 2015-CN no Congresso Nacional, mais precisamente quando da apreciação da Comissão Mista de Orçamento (CMO) sobre os cenários econômico e social, o parecer desta comissão considerou a relevância do PNE como objetivo estratégico e prioritário, recomendando a alocação de recursos em educação compatível com a implementação das mais diversas iniciativas inscritas no PNE⁹⁹.

⁹⁷http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2015/lei/113242.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.242%2C%20DE%2030%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202015.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20diretrizes%20para,2016%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.

⁹⁸ LDO 2016: ação 8282 – reestruturação e expansão de instituições federais de ensino superior – Unifap (construção de hospital universitário) – no estado do Amapá. Projetos viabilizados: 1; ação 20RX – reestruturação e modernização de instituições hospitalares federais – no estado de Goiás – Hospital das Clínicas da UFGO. Unidades apoiadas: 1; ação 0E53 – apoio ao transporte escolar para a educação básica – Caminho da Escola – no estado de Minas Gerais. Veículos adquiridos: 300.

⁹⁹ “No campo da educação, é relevante mencionar a aprovação de Plano Nacional de Educação para vigorar de 2014 a 2024 (...) Não há dúvida de que o avanço na direção do cumprimento das 20 metas previstas no PNE irá exigir, ano após ano, a ampliação da alocação de recursos na área. (...) Vale ainda assinalar que o

Contudo, a despeito das recomendações da supramencionada CMO, o governo federal apenas manteve no PL nº 01 de 2015-CN as inscrições mais genéricas acerca do PNE e incorporadas pelo Congresso. Do conto de vista efetivo, cumpre destacar o veto do poder executivo à seguinte redação proposta pelo parlamento:

(...) a União promoverá ações, em regime de colaboração com os demais entes federados, com vistas a que 6,6% (seis inteiros e seis décimos por cento) do produto interno bruto (PIB) do país sejam aplicados em investimentos públicos em Educação, nos termos do art. 5º, § 4º, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, especialmente para o cumprimento das metas estipuladas para o exercício de 2016.

No caso das razões para tal veto, o poder executivo argumentou que, devido à crise econômica não seria possível, do ponto de vista financeiro, “*o aumento das obrigações da União em momento de reduzido espaço fiscal*”. (BRASIL, 2016)

Já em relação ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2016 (PLOA 2016), a mensagem da Presidência ao Congresso salientou que “*A prioridade deste novo mandato é fazer do Brasil uma pátria educadora, democratizando o acesso ao conhecimento*”. Mais do que isso, também fez questão de enfatizar a importância do PNE enquanto iniciativa mestra, orientadora das políticas educacionais para o decênio.

Não obstante estas mensagens em prol da educação, na prática, elas não passaram de retórica, uma que o PLOA 2016 proposto pelo executivo federal parecia estar mais preocupado com o arrocho das contas públicas do que com a realização de investimentos em políticas educacionais. Não por acaso, o Congresso Nacional ainda se esforçou para manter a educação imune aos cortes orçamentários, conforme se pode depreender da versão final do relatório concernente ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2016 produzido pelo parlamento:

Para a área educacional, há a necessidade de se verificar a compatibilização do projeto de lei orçamentária com as diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (...). Conferimos tratamento prioritário à área educacional, preservando-a dos cancelamentos autorizados

PNE preconiza a elaboração das leis orçamentárias de modo a se assegurar a consignação de dotações compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias por ele delineadas, a fim de viabilizar sua plena execução (...). A existência desses dispositivos legais não pode ser ignorada e sinaliza que a alocação de recursos para a educação deverá receber atenção especial por parte dos poderes Legislativo e Executivo”.

no Parecer Preliminar, com vistas ao alcance da meta fiscal estabelecida no substitutivo do PLDO 2016 (item 28.III) e ao atendimento de emendas de apropriação (item 26). Dessa forma, o programa temático de responsabilidade do Ministério da Educação, 2080 – Educação de qualidade para todos – sofreu, após atuação das relatorias, acréscimo de R\$ 1,5 bilhão, em despesas primárias.

Verificamos a omissão do PLOA 2016 quanto à implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), principal mecanismo de financiamento da educação básica pública criado no PNE. Procedemos à correção dessa omissão por meio de inclusão de reserva, de natureza financeira, para sua implantação, no valor de R\$ 2,6 bilhões (BRASIL, 2015b).

Em relação especificamente aos recursos para implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial, uma vez que não se formou consenso acerca dos insumos necessários à construção do indicador, sua execução acabou não se viabilizando, de maneira que o saldo gerado por esta não execução, em virtude de sua natureza financeira, acabou contribuindo para o alcance da meta primária definida na LDO de 2016 (TANNO, 2017), ao invés de ser gasto com educação.

Além disso, não obstante o Congresso Nacional tenha efetivamente reconhecido a importância do PNE, conforme explicitado na versão final do supramencionado relatório, o que se evidenciou, na realidade, foi uma retração das despesas autorizadas entre 2016 e 2015, tal como procuramos mostrar por meio da tabela abaixo.

Tabela 2 – Despesas primárias do Ministério da Educação e demais órgãos do Poder Executivo

* Valores correntes em bilhões de reais

Órgão	Natureza	Dotação Inicial						
		2013	2014		2015		2016	
		(A)	(B)	(B/A)	(C)	(C/B)	(D)	(D/C)
Ministério da Educação	Obrigatória	46,2	54,5	17,90%	59,3	8,70%	62,8	6,00%
	Discricionária	31,5	35,5	12,40%	39,6	11,70%	29	-26,90%
	Total	77,8	90	15,70%	98,9	9,90%	91,8	-7,20%

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi. TANNO (2017).

Ou seja, quando comparamos as despesas autorizadas para 2016 com o exercício de 2015, na prática, o que se observa é uma retração da ordem de 7,2%, o que, em valores nominais, corresponde a uma retração de 7,1 bilhões de reais, evidenciando uma reversão na tendência observada nos anos anteriores, de aumento das despesas com educação. Isso porque, se considerarmos o exercício de 2013 como ano-base, observa-se que, até 2015,

as dotações iniciais do Ministério da Educação foram aumentadas em 27,1%, o que corresponde a 21,1 bilhões de reais. Além disso, em relação ao mesmo período, as despesas discricionárias do MEC aumentaram 25,5%, ao passo que as despesas discricionárias dos demais ministérios aumentaram apenas 6,4%.

Conclusões

Diante do exposto neste capítulo, é possível concluir que as crises política e econômica, efetivamente, possuem relação com os déficits de implementação de diversas iniciativas constantes no PNE, sobretudo daquelas demandavam seja elevadas capacidades políticas do poder executivo, seja a elevação dos gastos públicos com educação.

Se o governo federal não demonstrava as capacidades políticas requeridas para implementar as principais iniciativas afetas à cooperação federativa e ao financiamento do PNE, com o recrudescimento da crise política, tais agendas se tornaram ainda mais improváveis, sobretudo em virtude da perda de apoio do Congresso Nacional, processo este que culminou no impeachment da presidente Dilma Rousseff e na ascensão de Michel Temer à condição de presidente.

Em relação à gestão Temer, sobretudo em virtude da “PEC do Teto”, pode se dizer que as agendas sociais deixaram de ser prioridade, incluindo obviamente o próprio PNE, que acabou substantivamente enfraquecido pela prática da não-decisão como política pública.

Em relação à crise econômica, é possível que a presidente Dilma Rousseff se empenhou em implementar uma agenda de austeridade, capitaneada pelo Ministério da Fazenda, sobretudo à época em que o Ministro Joaquim Levy este à frente da pasta. Não por caso, as próprias Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual para o exercício de 2016, portanto, elaboradas em 2015, já sinalizavam, do ponto de vista prático, que a agenda do PNE deixaria de ser prioridade.

Portanto, conquanto as crises política e econômica não possam ser considerados os mais relevantes fatores que afetaram a implementação do PNE, é possível enxergar tais crises como importantes variáveis intervenientes em todo este processo.

7. Considerações Finais

A partir da literatura específica sobre implementação de políticas públicas, procuramos evidenciar que se trata de um subcampo de estudos que, em virtude da pluralidade de programas e projetos existentes, admite inúmeras abordagens. Ou seja, reconhecendo que as políticas públicas podem incidir sobre diversas dimensões da realidade social, podem se processar em variados tipos de arranjos institucionais, bem como transcorrer em diferentes contextos político, econômico e social, além de engendrarem diversos tipos de participação e de contar com diferentes capacidades estatais e fontes de financiamento, não é à toa que muitos dos especialistas na temática constataram que ainda não há um *corpus* teórico minimamente unificado, que permita a proposição de generalizações mais arrojadas sobre quais são os principais fatores que contribuem para explicar por que determinados programas e projetos são implementados desta ou daquela maneira, bem como geram estes ou aqueles produtos e/ou resultados.

Nesse sentido, os estudos que se dedicam à compreensão dos processos de implementação costumam enforçar desde a elaboração de programas e projetos, incluindo a atuação de políticos e/ou dos mais altos escalões da burocracia, até as maneiras como determinados serviços são prestados a um conjunto populacional, sobretudo do ponto de vista da atuação da burocracia de nível de rua e das consequências desta atuação sobre a realidade social. Mais do que isso, as pesquisas sobre implementação podem mobilizar tanto técnicas quantitativas quanto qualitativas, além de diversas fontes de informação, a depender do objeto proposto e das características do problema de pesquisa de interesse deste ou daquele estudioso.

Para analisarmos o processo de implementação do PNE, optamos por direcionar nossa atenção à viabilização prática de iniciativas sob responsabilidade primada do Ministério da Educação e afetas às dimensões cooperação/colaboração federativa e financiamento/qualidade da educação, uma vez que partimos do pressuposto de que estas duas dimensões podem ser consideradas estruturantes para a implementação das demais iniciativas inscritas na lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.

Uma vez que o atual PNE ainda está em vigor, e, reconhecendo que se trata de um objeto ainda pouco estudado no país, sobretudo do ponto de vista das ações sob responsabilidade

da União, optamos pela realização de um estudo de caso, com vistas a buscarmos em entrevistas e fontes documentais primárias e secundárias informações que nos ajudassem não apenas a compreender a atuação do governo federal na viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ, mas também que nos ajudassem a compreender as razões pelas quais nenhuma destas iniciativas estruturantes foi implementada até os dias atuais.

Ancorando nossas análises na literatura específica sobre implementação de políticas públicas, consideramos como hipóteses plausíveis para explicar este reconhecido déficit de implementação: (i) o processo de elaboração do PNE, (ii) as características gerais da lei 13.005 de 25 de junho de 2014, (iii) as capacidades políticas do governo federal e (iv) os contextos político e econômico mais gerais, nos quais transcorreu o processo de implementação deste Plano.

Em relação especificamente à elaboração do PNE, processo marcadamente participativo e permeado por diversas e intensas disputas entre as comunidades de *advocacy* do campo educacional e o poder executivo federal, constatamos que as propostas do governo foram amplamente derrotadas, sobretudo quando da tramitação do Projeto de Lei no Congresso. No caso, as coalizões de defesa da educação, ciosas por verem suas respectivas preferências inscritas na lei instituidora do Plano, acabaram contribuindo para que o documento se tornasse sobremaneira amplo e complexo, além de demandar um considerável aumento dos gastos públicos com educação.

Mais do que isso, é possível dizer que as comunidades de *advocacy*, imbuídas do desejo incontínente de ver as pautas que defendem inscritas no PNE, acabaram desconsiderando as reais capacidades de o governo federal implementar toda aquela miríade de diretivas que passou a constar no diploma legal, não obstante o próprio poder executivo, precipuamente responsável pela implementação de diversas dessas iniciativas - entre as quais as supramencionadas ações estruturantes - tenha se esforçado pela aprovação de uma lei bem menos arrojada do que aquela que acabou sendo sancionada.

Por exemplo, na proposta original do governo, sequer figuravam inscrições específicas sobre o SNE, o CAQ e o CAQi, uma vez que o poder executivo entendia que ainda não havia consensos básicos capazes de favorecer a transformação de tais dispositivos em lei. Além disso, reconhecendo a necessidade de tais dispositivos serem apreciados no

Congresso Nacional, não apenas a criação de consensos mínimos era importante; o próprio tempo lógico de tramitação deste tipo de agenda no parlamento deveria ser levado em conta. Noutros termos, se a instituição do diploma legal concernente ao PNE levou cerca de 4 anos, acreditar que a institucionalização do SNE e do CAQi ocorreria em dois anos e que a institucionalização do CAQ ocorreria em três anos pode ser considerado um erro notável de estratégia política, que acabou sendo incorporado no diploma legal.

Nesse sentido, o processo de elaboração do PNE, bem como suas consequências sobre a viabilização prática do SNE, do CAQi e do CAQ se coadunam à segunda hipótese de pesquisa de que partimos, qual seja, de que as próprias características formalmente assumidas pela lei 13.005 de 25 de junho de 2014 seriam um dificultador para a implementação do Plano.

Isso porque o atual PNE, tal como consubstanciado em lei, implicou a necessidade de o governo federal despender vultosos esforços, principalmente do ponto de vista da construção de acordos, da necessária articulação com o Congresso Nacional e/ou com estados e municípios, bem como do ponto de vista orçamentário, lembrando que não havia qualquer consenso básico nem mesmo internamente ao governo e ao próprio MEC em torno destas iniciativas estruturantes e defendidas de maneira incontinente pelas comunidades de *advocacy*.

Ou seja, o Plano Nacional de Educação, em virtude dos desejos dos mais diversos grupos de interesses relacionados à temática, passou a contemplar diretivas bastante complexas, amplas e financeiramente ousadas, de maneira que sua implementação só teria chances de real sucesso em contextos político e econômico bastante favoráveis, bem como se o poder executivo possuísse elevada capacidade política, ainda mais quando se leva em conta que diversas dessas iniciativas possuíam prazos bastante apertados para serem viabilizadas.

Com efeito, orientados pela terceira hipótese de pesquisa, acabamos por demonstrar que o governo federal, de fato, não possuía as capacidades políticas requeridas para implementar o SNE, o CAQi e o CAQ, o que se tornou evidente pelas sucessivas decisões tomadas pela Presidência da República. No caso, tais decisões não apenas contribuíram para enfraquecer o Ministério da Educação; implicaram a perda de protagonismo da

própria agenda concernente ao PNE como marco orientador das políticas educacionais no país, sobretudo em relação à valorização da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, que assumiu responsabilidades precipuamente de competência do MEC.

Na prática, os próprios conflitos internos ao governo federal - com destaque para as disputas entre a área econômica do governo e o MEC e entre o MEC e a Presidência da República - contribuíram para obstaculizar a implementação das supramencionadas iniciativas estruturantes. Além disso, as controversas decisões do governo federal em relação às políticas educacionais, desde pelo menos a sanção do PNE sem vetos, sem evento e nos estertores do prazo regulamentar, implicaram, contrariamente ao que era de se esperar, o aumento da tensão entre órgãos do poder executivo, entre o governo e o poder legislativo, bem como implicaram o crescente descontentamento das comunidades de *advocacy*, que acabaram se tornando descrentes da capacidade de o governo implementar o PNE.

Por fim, não bastassem estes fatores, digamos, endógenos à própria agenda instituinte do Plano Nacional, destacamos que os contextos político e econômico mais gerais em que o processo de implementação da política em tela transcorreu também não pode ser considerado favorável. Isso porque o país, desde que reeleita a presidente Dilma Rousseff, mergulhou numa crise política que acabou por demandar da Presidência da República a concentração de esforços, no sentido de tentar amainar a crise instaurada e manter a governabilidade. Ou seja, os esforços envidados pelo poder executivo em relação à crise política implicaram uma redução ainda mais substantiva da capacidade de o governo federal dedicar atenção a diversas outras agendas, entre as quais a educação.

Além disso, a crise econômica que deu sinais de recrudescimento desde 2015, contrariamente ao cenário de otimismo em que transcorreu a elaboração do PNE, também implicou a retração dos gastos públicos, com consequências inequívocas sobre a possibilidade de viabilização de agendas que dependiam diretamente do aumento de investimentos por parte da União, entre as quais poderíamos destacar a implementação do CAQi/CAQ.

Aliás, em relação à crise econômica, mais uma vez, as próprias decisões da Presidência da República sinalizaram para a perda de importância da agenda educacional. Não por acaso o ministro da fazenda Joaquim Levy adquiriu elevado protagonismo, ao menos em relação aos sucessivos ministros da educação que passaram pelo MEC desde 2015. Mais do que isso, quando analisamos os Projetos de Lei do PPA (2016-2019), da LDO e da LOA formulados pelo executivo em 2015 e previstos para terem sua implementação iniciada no exercício de 2016, é possível constatar que o governo federal, na prática, não conferiu ao PNE a devida importância, de maneira que as inscrições concernentes ao Plano Nacional em tais Projetos de Lei de autoria do executivo apenas conferiam à agenda educacional importância retórica.

Diante do exposto, por mais que não seja possível atribuir a estas mudanças contextuais exclusividade enquanto causas explicativas para o insucesso na implementação do PNE, é inegável que tais as adversidades podem ser consideradas importantes fatores intervenientes na capacidade de o poder executivo erigir o Plano Nacional. Ou seja, estas variáveis conjunturais, no mínimo, contribuíram para tornar ainda mais improvável a viabilização prática de todos aqueles desejos manifestados quando da elaboração do PNE e efetivamente consubstanciados no diploma legal.

Em relação à crise política que culminou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, pode ser dizer que a agenda do PNE deixou efetivamente de ser prioridade nas gestões de Michel Temer e Jair Bolsonaro. No primeiro caso, a principal estratégia encontrada para enfraquecer a agenda do PNE foi a não-decisão como política pública. No segundo caso, optou-se deliberadamente pela desconstrução de todo o Plano, considerado representativo do interesse de grupos contrários às ideologias do atual governo federal.

Feitas estas considerações finais, é importante destacar que os achados desta tese nos permitem concluir que as comunidades de *advocacy* da educação acabaram contribuindo para a conformação de um Plano extremamente abrangente, complexo e financeiramente ousado, de maneira que, tal como bastante destacado na literatura sobre implementação de políticas públicas, a viabilização prática do PNE se tornou-se bastante improvável, ainda mais quando reconhecemos que o próprio ministério da educação era favorável a uma proposta de PNE bem mais modesta.

Ou seja, os mais diversos grupos de interesses e demais atores participantes da CONAE 2010, uma vez que bastante mobilizados e articulados entre si e satisfeitos com o documento resultante do processo conferencista, bem como sensibilizados pelo contexto econômico favorável e pelo fortalecimento da agenda educacional deste que uma coalizão de governo reconhecidamente progressista assumiu o poder executivo nacional, acabaram contribuindo para a criação de uma proposta descolada da realidade, conforme alertava o poder executivo federal.

Mais do que isso, num país em que coalizões de governo progressistas podem ser consideradas exceção e não a regra e que, vez por outra, precisa lidar com crises políticas e econômicas bastante expressivas, talvez um pouco mais de parcimônia e orientação estratégica por parte das comunidades de *advocacy* teria contribuído para que o atual Plano Nacional de Educação tivesse maiores chances de sucesso.

Portanto, se grupos de interesses do campo educacional e a própria coalizão de governo liderada pelo Partido dos Trabalhadores não pouparam críticas aos processos de elaboração e de implementação do PNE anterior, aprovado sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso - lembrando que o próprio PT, no poder entre 2003 e 2016, deveria ter assumido a responsabilidade pela viabilização prática daquele plano vigente entre 2001 e 2010 -, é possível crer que o fracasso do atual PNE, ao menos do ponto de vista de sua viabilização prática, não é menos contundente do que o fracasso do PNE anterior.

Com este trabalho, procuramos mostrar a pertinência do subcampo de estudos sobre implementação de políticas públicas para a compreensão de como diversos programas e projetos são colocados em prática. No caso, ao analisarmos a implementação do SNE, do CAQi e do CAQ, partimos do pressuposto de que os processos de elaboração e de implementação se influenciam mutuamente, bem como compreendem múltiplas dimensões da realidade política e que interferem em como políticas públicas são viabilizadas.

Nesse sentido, além de reconhecermos a importância dos processos de elaboração e dos formatos assumidos por programas e projetos como fatores capazes de explicar a implementação de determinadas iniciativas governamentais, concluímos que as capacidades estatais, sejam elas políticas, sejam elas administrativas, também podem ser

consideradas importantes fatores explicativos, assim como a atuação dos mais diversos *stakeholders* relacionados a agendas específicas. Por fim, cumpre destacar que os contextos mais gerais, sejam eles sociais, políticos e econômicos, também costumam interferir na viabilização prática de programas e projetos, de maneira que, como os fatores acima elencados, podem contribuir para explicar as razões pelas quais determinados produtos e/ou resultados são gerados, em detrimento de outros possíveis.

Referências Bibliográficas:

ALVES, Thiago (2012). Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

AMARAL, DOURADO, OLIVEIRA, AGUIAR E AZEVEDO (2016). Financiamento da educação e o custo aluno-qualidade (CAQ) – Caderno Temático 9. Série Cadernos ANPAE Vol. 34.

ARAÚJO, L.; CARA, D (2011). Por que 7% do PIB para educação é pouco? Campanha Nacional pelo Direito à Educação, São Paulo, 17 ago. 2011. Nota técnica.

ARAÚJO, L (2016). O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica. Jundiaí: Paco, 2016. v. 1. p. 302.

ARAUJO, W. M. P. (2019). Sistema Nacional de Educação e projeto de educação para o país: concepções, proposições e disputas. 172 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (2013). Por Que a União deve complementar O CAQi NO PNE? Nota Técnica 01/2013 - http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf.

BACHRACH, Peter & BARATZ, Morton (1962) Two faces of power. The American political science review, Vol. LVI.

BARDACH, Eugene (1977) The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law. Cambridge, Mass.: MIT Press.

BARRETT & FUDGE (ed.) (1981), Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy. London: Methuen. pp. 3–34.

BRAGA, Felipe M. S. A (2015). The rise and fall of reinventing high school in Minas Gerais. Masters monograph -Stanford University.

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

BRASIL (1996a). Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL (1996b). Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei número 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL (2001). Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRASIL (2006). Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL (2009). Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI..

BRASIL (2010). Projeto de Lei nº 8.035 de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.

BRASIL (2011). Decreto Presidencial de nº 7.480 de 16 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão.

BRASIL (2013). Lei nº 1.258 de 09 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.

BRASIL (2014). Projeto de Lei nº 13.005/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2014.

BRASIL (2015). Lei nº13.242 de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências.

BRASIL (2016). Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências.

BRASIL (2020a). Emenda Constitucional nº 108 de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.

BRASIL (2020b). Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

BRITTO, Tatiana Feitosa de (2015). Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional, in GOMES, Ana Valeska Amaral e BRITTO, Tatiana Feitosa de. (orgs.) Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015. 293 p.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (2018). CAQi e o CAQ no PNE: Quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? Disponível em <https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (2019). Plano Nacional de Educação: 5 anos de descumprimento – Análise da Execução dos Artigos, Metas e Estratégias da Lei 13.005/2014.

CASTRO, C.M.; OLIVEIRA, J.B.A.; SCHWARTZMAN, S. (2011). PNE é lista de Papai Noel. Folha de S. Paulo, São Paulo, Opinião, p. A3, 16 jun. 2011.

CAVALCANTE, Pedro. & LOTTA, Gabriela. S. (2015). Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. ENAP, Brasília, 308p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (2015). Nota Pública sobre o documento "Pátria Educadora: A Qualificação do Ensino Básico como Obra de Construção Nacional". 06 de maio de 2015 - <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/noticias/70320-cnte-se-posiciona-sobre-documento-patria-educadora-a-qualificacao-do-ensino-basico-como-obra-de-construcao-nacional>

CONGRESSO NACIONAL (1998). Projeto de Lei nº 4.155 de 1998 de autoria do Deputado Federal Ivan Valente (PT-SP). Aprova o Plano Nacional de Educação.

CONGRESSO NACIONAL (2011a). Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 15 de 22 de fevereiro de 2011 de autoria do Deputado Federal Felipe Bornier (PHS-RJ). Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira.

CONGRESSO NACIONAL (2011b). Requerimento de Informação nº 287 de 14 de março de 2011. Deputada Professora Dorinha Seabra (DEM-TO). Solicita o envio pelo Ministério de Estado da Educação à Câmara dos Deputados o diagnóstico da realidade educacional brasileira que fundamenta o Projeto de Lei nº 8.035, que "aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências".

CONGRESSO NACIONAL (2012a). Recurso nº 162 de 2012. Deputado Federal Arlindo Chinaglia (PT-DF). Recurso contra apreciação conclusiva das Comissões sobre o Projeto de lei nº 8.035, de 2010 que "Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências".

CONGRESSO NACIONAL (2012b). Recurso nº 6.070 de 2012. Deputado Federal André Figueiredo (PDT-CE). Recurso contra apreciação conclusiva das Comissões sobre o Projeto de lei nº 8.035, de 2010 que "Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências".

CONGRESSO NACIONAL (2014). Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 413 de 2014 de autoria do Deputado Federal Ságuas Moraes (PT-MT). O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei no 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

CONGRESSO NACIONAL (2015a). Projeto de Lei Orçamentária para 2016 (PL nº 7/2015-CN): processo de apreciação do projeto. Brasília, 2015.

CONGRESSO NACIONAL (2015b). Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (PL nº 1/2015-CN): processo de apreciação do projeto. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-gislatica/orcamentobrasil/ldo/ldo2016/ldo2016>>.

CONGRESSO NACIONAL (2016). Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (PL nº 2/2016-CN): processo de apreciação do projeto. Brasília, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2010). Parecer de nº 08 de 2010 da Câmara de Educação Básica (CEB). Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.

CRESWELL, J. W. (2002). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approach* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

CUNHA, Celso; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia (2014). O sistema nacional de educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. [S.l.: s.n.].

DATNOW, A. (2002), “Can We Transplant Educational Reform, and Does It Last?”, *Journal of Educational Change*, Vol. 3/3/4, pp. 215-239

DELEON, Peter (1999). “The Missing Link Revisited”. *Contemporary Implementation Research. Policy Studies Review*, 16, 311–338.

DOURADO, Luiz Fernandes (2010). Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set.

DOURADO, Luiz Fernandes (2018). A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. *Educ. Soc.*, v. 39, n. 143, p. 477-498.

DUARTE, R (2004). Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 24, p. 213-225.

ELMORE, R.F. (1979-1980) “Backward mapping: Implementation research and policy decisions”, *Political Science Quarterly*, 94 (4): 601–16.

FARIA, Carlos A. P. (Org.) (2012). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 123-153.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2015a). 25ª Nota Pública do Fórum Nacional de Educação – Conjuntura político-educacional. Brasília, 24 de março de 2015 - <http://contee.org.br/25a-nota-publica-do-forum-nacional-de-educacao-conjuntura-politico-educacional/>.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2015b). 26ª Nota Pública do Fórum Nacional de Educação – O Brasil como efetiva Pátria Educadora. Brasília, 29 de abril de 2015 - <http://fne.mec.gov.br/images/notas/26NotaFNE0205.pdf>.

FREITAS, Luiz Carlos de (2015). Pátria Educadora I e Pátria Educadora II – Avaliação Educacional – Blog do Freitas. 23 de abril de 2015. Disponível em <https://avaliacaoeducacional.com/2015/04/23/patria-educadora-i/>. Acesso aos 18 out. 2021.

GOGGIN, Malcolm. (1986). “The ‘Too Few Cases/Too Many Variables’ Problem in Implementation Research,” *Western Political Quarterly* 38 (June): 328–347.

GOGGIN, M. L., BOWMAN, A. O’M., LESTER, J. P. & O’TOOLE, L. J., Jr (1990) *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview Ill.: Scott Foresman/Little, Brown and Company.

GOMES, Ana Valeska & BRITTO, Tatiana F. (orgs.) *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015.

GOMES, Ana Valeska A. (org.). Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017

GOMIDE, A., e PIRES, R., R. (Eds.) (2014). Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: IPEA.

GRINDLE, M. S. and J. W. THOMAS (1991) Public Policy and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries. Baltimore, MD and London: Johns Hopkins University Press.

HILL, M. & HUPE, P (2002). Implementing public policy. London: Sage Publications Ltd.

HILL, Michael (2006). “Implementação: uma visão geral”. In SARAIVA, Henrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP.

HILL, Michael (2018). Investigación sobre implementación y gobernanza: Direcciones retos para el futuro. *Gestion y Política Publica* 27(1):269-283.

HJERN, B. & HULL, C. (1982) “Implementation research as empirical constitutionalism”, in B. HJERN & C. HULL (ed.), *Implementation Beyond Hierarchy*. Amsterdam: Elsevier (special issue of *European Journal of Political Research*). pp. 105–15.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (s/d) - Indicadores Financeiros Educacionais - <http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (2020). Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – 2020. Brasília.

JOHNSON, R. B. (1997). Examining the validity structure of qualitative research. *Education*, 118(2), 282-292.

KICKERT, W.J.M., KLIJN, E.H. & KOPPENJAN, J.F.M. (ed.) (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.

LANE, J.E. (1987) "Implementation, accountability and trust", *European Journal of Political Research*, 15 (5): 527–46.

LESTER, J.P., BOWMAN, A.O'M., GOGGIN, M.L. & O'TOOLE, L.J., Jr (1987) "Public policy implementation: Evolution of the field and agenda for future research", *Policy Studies Review*, 7 (1): 200–16.

LIMA, Luciana Leite & D'ASCENZI, Luciano (2013). Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110.

LIPSKY, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

LIPSKY, Michael (2018). O papel das burocracias do nível da rua [Entrevista concedida a] Gabriela Spanghero Lotta. Escola Nacional de Administração Pública. 05 de julho 2018.

LOPES, V. B. S. (2012). Implementação de políticas públicas no nível subnacional: o Programa de Intervenção Pedagógica em Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2012. Dissertação de Mestrado.

LOPES, V. B. S. (2019). Implementação de Políticas Públicas: o Estado da Arte e os Desafios desta Nova Agenda de Pesquisa no Brasil. In: III Encontro Nacional de Políticas Públicas, 2018, São Paulo. Anais, 2019.

LOTTA, G., NUNES, A. C., CAVALCANTI, S., FERREIRA, D. D., & BONAT, J. (2018). Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista Do Serviço Público*, 69(4), 779 - 810.

LOTTA, Gabriela. S. (2019). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas, in LOTTA, Gabriela. S. (org). Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil, 2019, Brasília: Enap, 2019. 324 p.

LOTTA, Gabriela. S. (org) (2019). Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil, 2019, Brasília: Enap, 2019. 324 p.

MAIA, Maurício Holanda (2017). Regime de colaboração no PNE: antecedentes, propostas, perspectivas e desafios *in* GOMES, Ana Valeska A. (org.). Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

McLAUGHLIN, M. (2006), “Implementation research in education: lessons learned, lingering questions and new opportunities”, in Honig, M. (ed.), *New directions in education policy implementation*, State University of New York Press, Albany

MATLAND, R.E. (1995) “Synthesizing the implementation literature: The ambiguity conflict model of policy implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2): 145–74.

MERRIAM, S. B. (2002). *Qualitative research in practice: Examples for discussion and analysis*, (pp. 3-17). Jossey-Bass Inc Pub.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2010a). Exposição de Motivos nº 33 de 2010. Submissão à Presidência da República do Projeto de Lei que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2010b). Portaria nº 1.407 de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2014). *Planejando a Próxima Década - Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2015). Portaria nº 459, de 12 de maio de 2015. Constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade - CAQ, como parâmetro para o financiamento da educação básica.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2016). Portaria nº 142 de 16 de março de 2016. Instituiu a Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2017). Portaria nº 1.570, de 20 de dezembro de 2017. Homologa o Parecer CNE/CP n- 15/2017, do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, aprovado na Sessão Pública de 15 de dezembro de 2017, que, junto ao Projeto de Resolução a ele anexo, instituem e orientam a implantação da Base Nacional Comum Curricular - BNCC, explicitando os direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, a ser observada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica.

NOGUEIRA, Flávia (2016). A nossa SASE Articular sistemas é uma ideia que começou faz muito tempo... *in* <https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2016/05/a-historia-da-sase1.pdf>.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (2011). Das políticas de governo às políticas de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

O'TOOLE, L. (1986). "Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field", *Journal of Public Policy*, 6 (2): 181–210.

PALUMBO, D.J. and CALISTA, D.J. (eds) (1990). *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press.

PIRES, R. R. C. & GOMIDE, A. (2014). Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas *in* GOMIDE, A., e PIRES, R., R. (Eds.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA.

PIRES, R. (2016). Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In: Delgado, L. et al. (Orgs.). Gestão de políticas públicas de direitos humanos, Brasília: Enap.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre Ávila. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PIRES, R. R. C. (2017). Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. In: Roberto R. C. Pires. (Org.). Implementação de Políticas e Desigualdades – Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI). IPEA, v. 1, Brasília, 2017.

PIRES, R. R. C. (org.) (2019). Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PONTES, Pedro Arthur de M. M. & LICIO, Elaine Cristina (2020). Mapeando o Debate sobre o Sistema Nacional de Educação: o que dizem as propostas sobre a criação de uma nova instância de pactuação. IPEA, Texto para Discussão 2599, Brasília; Rio de Janeiro.

PRESSMAN, Jeffrey & WILDAVSKY, Aaron (1973). Implementation. Berkeley: University of California, 182p.

PÜLZL, Helga & TREIB, Oliver (2007). “Implementing Public Policy” (Cap. 7) in FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY Mara S. (2007). Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Methods, and Politics. New York: Marcel Dekker.

RECCH, LOPES & HOOGERBRUGGE (2021a). Superando las adversidades: cómo Ceará y Pernambuco se convirtieron en una referencia de las políticas educativas de Brasil in RIVAS, Axel – No Prelo

RECCH, LOPES & HOOGERBRUGGE (2021b). From Structural Reforms to Controversial Changes: The Education Policy Landscape in Brazil in RIVAS, Axel (editor). Examining Educational Policy in Latin America Comprehensive Insights into

Contemporary Reform. December 31, 2021. Forthcoming by Routledge. 192 Pages - No Prelo.

RIBEIRO, Renato Janine (2018). *A pátria educadora em colapso*. São Paulo: Três estrelas.

SABATIER, P.A. (1986) “Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis”, *Journal of Public Policy*, 6 (1): 21–48.

SÆTREN, Harald. (2018). Investigación sobre implementación y gobernanza: Direcciones retos para el futuro. *Gestion y Política Publica* 27(1):269-283.

SCHARPF, F.W. (1978). “Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives”, in K.I. HANF & F.W. SCHARPF (ed.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage. pp. 345–70.

SCHWARTZMAN, Simon (2017). Avaliação e monitoramento do Plano Nacional de Educação – Limites, possibilidades e desafios *in* Conferência de Abertura da IX Reunião da Associação Brasileira de Avaliação Educacional – Salvador, 16 de agosto de 2017.

SENA, Paulo (2014). A história do PNE e os desafios da nova lei. in BRASIL. Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014 - Atualizada em: 1/12/2014.

SENA, Paulo (2017). O Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ): as metas estruturantes para o cumprimento do PNE subiram no telhado? *in* GOMES, Ana Valeska A. (org.). Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

SGUISSARDI, Valdemar. (2006). Prefácio. In: BRANDÃO, Carlos da Fonseca. *PNE passo a passo: Lei nº 10.172/2001, discussão dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Avercamp Ed., 2006. p. 13-16.

SIMAN, Angela Maria (2005). Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático (348 f.). Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

SUBIRATS, J. (1998). Políticas públicas en España. Barcelona: Ed.Ariel.

TANNO, Claudio Riyudi (2016). Adequação das metas constantes do plano plurianual 2016-2019 com as metas do plano nacional de educação 2014-2024. Nota Técnica nº 5/2016. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados.

TANNO, Claudio Riyudi (2017). O Plano Nacional de Educação na elaboração das leis do ciclo de planejamento e orçamento *in* GOMES, Ana Valeska A. (org.). Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (s/d). Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) - <https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br/about>.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. (2002). PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107.

VAN METER, D. & VAN HORN, C.E. (1975). “The policy implementation process: A conceptual framework”, Administration and Society, 6 (4): 445–88.

VEIGA, L. & GONDIM, S.M.G. (2001). A utilização de métodos qualitativos na ciência política e no marketing político. Opinião Pública. 2(1), 1-15

VICK, Fernanda (2018). Conferências nacionais de educação e as dinâmicas participativas na Lei Federal nº13.005/2014. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

VICK, F.; LAVALLE, A. G. (2020). É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. Opinião Pública, Campinas, SP, v. 26, n. 3, p. 556–586. Disponível em: Acesso em: 18 out. 2021.

WINTER, Søren. Implementation. (2006) In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Handbook of Public Administration. SAGE Publications. New York.

YIN, Robert K (2001). Estudo de caso – planejamento e métodos. (2Ed.). Porto Alegre: Bookman.

ANEXO I - Roteiro de Entrevista

- Quais organizações/instituições o(a) senhor(a) considera como responsáveis pela implementação do Plano Nacional de Educação?
- Quais pessoas o(a) senhor(a) considera como responsáveis pela implementação do PNE?
- Quais organizações e pessoas externas ao MEC podem ser consideradas como impactando a implementação do PNE?
- O MEC se organizou para a implementação do plano? Como? Houve alguma estratégia definida para a implementação? Algum mudança de conduta ao longo do processo?
- Em relação aos recursos humanos, gerenciais e tecnológicos do MEC para implementação do PNE, quais deles o(a) senhor(a) considera mais importantes? Em quais desses recursos o MEC se destaca? Por quais razões?
- Como se dão as relações entre o MEC e o Legislativo? Entre o MEC e outros Ministérios? Entre o MEC e o Conselho Nacional de Educação?
- Como se dão as relações entre o MEC e estados e municípios?
- Como o Ministério da Educação tem se relacionado com outras organizações, como, por exemplo, organizações do terceiro setor, entidades de representação de escolas privadas e entidades de representação dos profissionais da educação?
- Como o Ministério da Educação tem se relacionado com organizações - internas ou externas ao poder executivo - responsáveis por iniciativas de monitoramento e avaliação do processo de implementação do PNE.
- Em relação especificamente aos recursos financeiros previstos na lei que institui o PNE, o(a) senhor(a) considera que eles são adequados à implementação do Plano?

- Ainda em relação ao recursos financeiros, o que aconteceu durante a implementação do PNE? O que foi acordado durante a elaboração do PNE foi cumprido?
- Quais diretrizes, metas e estratégias o(a) senhor(a) considera como as mais difíceis de serem implementadas?
- Quais diretrizes, metas e estratégias o(a) senhor(a) considera como as mais fáceis de serem implementadas?

Em relação à elaboração do PNE:

- Como o(a) senhor(a) avalia o processo de elaboração do PNE? Houve conflitos? Em que medida? Os conflitos existentes na elaboração impactaram a implementação do Plano? Como?
- Quais assuntos o(a) senhor(a) considera como mais polêmicos? Eles continuaram polêmicos na implementação do PNE?
- Quais foram as pessoas e organizações que mais fizeram oposição à elaboração do Plano? A quais temas se opunham? Elas continuaram a fazer oposição, durante a implementação do PNE?
- Quais foram as pessoas que mais apoiaram a elaboração do PNE? Quais as principais pautas que apoiavam? Durante a implementação, elas continuaram apoiando?
- Houve participação ou apoio de estados e municípios na elaboração do PNE (inclusive via CONSED e UNDIME)? Como se deu este apoio ou participação de estados e municípios? Este apoio/participação foi mais positivo ou negativo? Por quais razões?

Em relação aos contextos mais gerais:

- Em que medida o(a) senhor(a) considera que as mudanças no contexto econômico entre os processos de elaboração e de implementação do PNE afetaram a implementação do plano?
- Quais diretrizes, metas e estratégias o(a) senhor(a) considera como aquelas mais impactadas pelas mudanças no contexto econômico?
- Em que medida o(a) senhor(a) considera que a crise política afetou a implementação do PNE?
- Quais diretrizes, metas e estratégias o(a) senhor(a) considera como aquelas mais impactadas pela crise política PNE?

ANEXO II – Entrevistas codificadas à luz das hipóteses de pesquisa

Entrevistado	Processo de Formulação
A	O processo de elaboração do PNE foi feito com muita participação, seja dos municípios, seja dos estados, seja das instituições ligadas ao setor educacional, seja dos especialistas.
	Contava-se com 120 dólares o Barril e um certo grau de permanência.
	Pontos que suscitaram polêmicas, quando da formulação do PNE: Financiamento (meta 20), a questão federativa (SNE), o CAQ e o CAQi e alguns pontos relativos à inclusão do apontamento mais detalhado da diversidade (gênero).
	Sobre oposições ao processo de formulação, houve orientações de organismos internacionais e alguma manifestação reticente da ABMES.
	Em relação ao apoio ao PNE: associações corporativas como a CNTE; Associações Científicas da Educação (ANPEd, ANPAE etc.), a Campanha Nacional pelos Direito à Educação e o Todos pela Educação.
	Apoio dos entes subnacionais: A UNDIME mais enfática do que o CONSED (mais cauteloso)
	O apoio e a participação podem ser considerados mais positivos do que negativos
B	O atual PNE foi construído num cenário político e econômico completamente diferente daquele que veio depois. É como se desenhássemos uma política num contexto financeiro, de pactuação entre atores, de formação de consensos e, quando se vai a campo para efetivamente implementar as propostas, percebe-se que tudo mudou. Mudou a situação econômica, mudanças na política, de desestruturação da política.
	Quando o PNE foi aprovado, a gente vinha num cenário de expansão do gasto, inclusive na área de educação, do desenho de políticas de fortalecimento da educação, de ampliação da rede profissional de educação básica, de criação de universidades, incluindo várias federais, de criação do PRONATEC, com milhões de vagas na vertente de ensino integral e formação inicial e continuada. Tratava-se do cenário de criação do Brasil Carinhoso, onde a União ajudava

Entrevistado	Processo de Formulação
	– financiava – matrículas da educação infantil fora do Censo Escolar. Tratava-se do contexto de royalties do petróleo, em 2013. Aprovação história do pré-sal e do fundo social de 50% para a educação.
D	A gente tem um PNE que está em vigor, mas que, para se ter uma ideia, não tem diagnóstico. Ele tem um conjunto de propostas que não parte de uma leitura de realidade. Para um plano dar certo, ele precisa ter os recursos adequados, bem como precisa de uma ação articulada, coordenada. Precisa de uma ação cooperativa.
	Um dos principais problemas na elaboração do PNE é que o executivo possui um papel quase secundário, ou chegou atrasado. O executivo tinha de ter protagonismo nesta construção do plano. O MEC teve um protagonismo tardio. O MEC chegou na elaboração do plano, quando ele recebeu um plano praticamente pronto da CONAE 2010. O caminho deveria ter sido o inverso. O executivo, que é aquele que vai executar o plano, ele precisa estar completamente envolvido com aquilo.
	O executivo deve ser o primeiro a dizer o que ele precisa fazer, dentro daquilo que é realmente possível de ser feito, mesmo brigando contra um extremo realismo, tentando fazer o impossível. O governo tem de elevar ao máximo a capacidade dele. O plano precisa ser ousado, sempre ousado. Um bom plano não precisa ser exatamente do tamanho da sua capacidade técnica ou financeira. Mas você não pode fazer, de maneira nenhuma, um plano para o qual você não tenha capacidade financeira, técnica e política. A ousadia não implica irrealismo.
	Quando um plano é feito sem a participação do governo, quando o governo não se envolve, quando a sociedade faz o plano sozinha, é muito difícil que o governo leve este plano muito a sério. O plano foi praticamente feito na CONAE de 2010. Imagina como é fazer um plano numa Conferência? A CONAE de 2010 deveria ter recebido o plano do governo, para poder bater bastante nele, surrar, xingar, devolver para o governo arrumar. Mas a CONAE não poderia fazer o plano, por vários motivos, incluindo as dificuldades de se fazer um plano numa conferência, com uma plenária, momento em que quem se acotovela mais, quem grita mais leva. O que acaba se fazendo é um conjunto de concessões, para que se construa o máximo de consenso. Logo, há a tendência de o produto ser similar a uma colcha de retalhos. Quando você constrói planos numa Conferência, você tem uma colcha de retalhos, você tem um superfaturamento naquilo em que tem muita gente mobilizada.
	O problema do PNE começa pelo caminho. Ele fez um caminho inverso. Ele nasce na CONAE 2010 e chega como prato feito para o ministro. O que o ministro Haddad fez com o PNE? O projeto tinha trocentas metas... Aí o Haddad queria um plano enxuto. E ele estava com aquele plano enorme na mão. Um plano altamente prescritivo... Coisas que não necessariamente são caminhos razoáveis. Tudo superfaturado. Haddad tentou transformar num plano enxuto... Ele pegou o que considerava prioritário em 20 metas e transformou um monte de meta em estratégia... Por isso, muitas estratégias não são estratégias; são metas.
	Ajustou aqui e ali, tirou algumas coisas e mandou para o Congresso, onde o PNE tramitou durante 4 anos. 4 anos no Congresso porque não teve uma boa negociação entre os movimentos sociais e o Ministério da Educação. O MEC chega atrasado, não é protagonista do processo. Recebe um prato feito da CONAE, faz uma mexida que depois não agrada a própria Conferência. Aí se inicia a disputa no Congresso e, no Congresso, normalmente, o que acontece é

Entrevistado	Processo de Formulação
	o populismo. Então, houve um populismo e o Plano foi aprovado de maneira consensual por todos os partidos. E, depois, todos passaram a xingar o Plano, né?
	Muitas das propostas que estão ali não são capazes de se transformar em realidade, como o Sistema Nacional de Educação, o CAQ. Todo mundo aprovou com unanimidade, mas, depois, todos falando mal dos 10% do PIB. Enfim, então, trata-se de um plano que foi construído muito na base da pressão, da emoção. E com pouquíssima habilidade política e com pouquíssimo realismo para ver o que, de fato, é prioritário e o que, de fato, iriam realizar.
	O PNE tem muitas falhas e a grande falha do Plano foi essa falta de costura, a falta de equilíbrio com a viabilidade... Por exemplo, um plano bem concebido tem que partir de algum estudo de realidade: quais são os principais problemas da educação no Brasil?
	O PNE é um plano prescritivo igual aqueles planos da União Soviética, aqueles planos quinquenais. Ele só tem as metas, mas não é um plano estratégico. Ele é um plano normativo: vai fazer isso, isso e isso. Mas como vai fazer isso, isso e isso? No caso, as estratégias não são estratégias coisa nenhuma; são outras metas também. São submetas dentro das grandes metas.
	Então, um dos gargalos foi se fazer um plano em que você não negocia metas possíveis. Metas possíveis não é aquele extremo realismo de fazer na merreca que se tem; é brigar para melhorar a realidade técnica, para melhorar a condição financeira, mas brigando dentro do que dizem os dados, as informações. É preciso sonhar baseado na realidade. É preciso estar enraizado na realidade, mas ter forças para sonhar a partir do conhecimento disponível. Agora, desconhecer a realidade, um plano que não tem diagnóstico, que não tem análise, que não tem coisa nenhuma, que diga porque eu escolhi isso e não aquilo, que não trabalha com empiria, que não tem estudo, isso é uma grande furada. E foi isso que aconteceu. Foi isso exatamente o que aconteceu.
	E Haddad tentou, ele fez sim muitas mudanças, tanto que o pessoal da CONAE não gostou. Mas o Haddad já não tinha condição de fazer muita coisa. Ele já fez completamente limitado. Como um ministro vai contradizer o que vem de uma Conferência?
	A negociação entre MEC e movimento social não foi boa. Não foi nada boa. O que aconteceu foi que o PNE chegou pronto para o MEC. O que deveria ter chegado da Conferência era o resultado do que o MEC teria de ter apresentado. A CONAE deveria devolver para o MEC com uma série de mudanças, questões e tal. Seria mais fácil trabalhar, se o marco zero da coisa, o projeto, o rascunho inicial tivesse nascido no MEC. No caso da meta financeira, o valor chegou ao MEC com 10% e o ministro quer devolver com 7%? Aí ninguém topa.
	Não por acaso, quando o plano foi enviado ao congresso, faltou a exposição de motivos. Ou seja, o próprio MEC não sabia explicar o PNE direito, por ser ele próprio um autor secundário do plano. Ele não é o autor principal, ele é o autor secundário. Aí a coisa já começa bastante embolada.

Entrevistado	Processo de Formulação
	<p>Nunca houve tanto dinheiro na educação quando no período do Lula. Se o Haddad tivesse ido à Conferência, se ele tivesse mostrado quanto se aumentou de grana, se ele tivesse exposto o que dava para fazer e o que não dava para fazer, podia se ter chegado a termos mais razoáveis. Sobretudo porque foi muito dinheiro injetado.</p> <p>Ou seja, faltou se ter clareza acerca do que realmente iria modificar a educação. E o MEC não abraçou (e continua não abraçando) o Sistema Nacional de Educação. Há muito tempo o MEC é refratário a isso. Todo mundo que chega ao poder pensa que o Sistema Nacional de Educação é perda de poder. Então, existe uma dificuldade não apenas com o Sistema Nacional de Educação. Mas não existe consciência dos ministros que passam pelo MEC do que é o federalismo brasileiro e do que é o federalismo na educação. Eles chegam lá e acham que é um país unitário, que o mesmo programa vai dar certo em todo lugar, que todo mundo vai cumprir. Faz um programa e cria um sistema de adesão e acha que isso é opção. Se o cara não aderir, ele acaba ficando sem grana. Então ele acaba aderindo a um programa que tem pouca efetividade.</p> <p>O MEC tinha de ter tido uma posição ativa, tinha de dizer o que ele pensava a respeito. Ele deveria ter um plano antes da CONAE 2010. Em relação ao CAQ, ele deveria imediatamente dizer o que pensava a respeito. E não ficar nessa posição hesitante.</p> <p>Em relação a não viabilização do SNE: ao se observar que a CONAE de 2010 e que a CONAE de 2014 tinham como pauta principal o Sistema Nacional de Educação, acreditou-se que essa era uma prioridade de todo mundo. Mas, na prática, não se observou essa prioridade como verdadeira. Quando você tem uma prioridade, tipo “minha prioridade é o sistema”, eu quero discutir esse sistema. Que sistema é esse? Quando se perguntava para as pessoas como é este sistema que elas queriam, ninguém tinha uma proposta de sistema. Ninguém dizia: "o sistema que eu quero tem que ser assim, assim, assim, assado". Quanto mais se apertava, menos informação saía. Ninguém tinha uma proposta de sistema. Na realidade, a CONAE de 2010 colocar o sistema no centro foi uma forma de se ter um tema guarda-chuva, sob o qual se colocavam os temas que se queria debater. Como não se tem acordo entre os atores sobre qual tema é mais importante, para ninguém brigar, o tema vai ser Sistema Nacional de Educação e todos os demais temas estão sob este grande guarda-chuva.</p> <p>A Pilar apoiou fortemente o CAQ. Ela teve muito envolvimento com o CAQ.</p>
E	<p>O processo de formulação do PNE seguiu todo um rito, envolvendo aquele aspecto que a gente acha que é muito importante na formulação de uma política pública, que é justamente a escuta dos setores educacionais e da sociedade civil, na elaboração das propostas que iam ser enviadas ao congresso.</p> <p>Nós tivemos as conferências todas que foram realizadas pelo MEC no período aí de uns 4 anos antes de a gente elaborar o plano. E aí o plano surge, na verdade, em função dessas demandas todas, né? Dos movimentos educacionais, dos movimentos sociais, das representações todas e, obviamente, também da contribuição do próprio MEC e da articulação com Consed e Undime. Antes de mandar ao Congresso, todas as consultas internas, dentro do governo. Porque, quando se manda um projeto dessa magnitude, tem que passar por uma série de consultas. Na época, nós tínhamos o Ministério da Fazenda, do Planejamento, a Casa Civil, o Ministério de Ciência e Tecnologia. Vários ministérios foram ouvidos e, a partir também desta discussão interna, algumas alterações foram feitas, especialmente nesta parte que envolve o financiamento do plano</p>

Entrevistado	Processo de Formulação
	<p>Foi para o Congresso e o Congresso fez uma longa discussão - foram 4 anos de tramitação -. Teve muitas emendas, audiências públicas, muitas conversas, e se chegou a um PNE que, obviamente, ele tem avanços significativos em várias áreas, fruto dessa discussão toda que foi feita.</p>
	<p>Ao mesmo tempo, os desejos que foram colocados no âmbito do Congresso pelos movimentos educacionais, pelos movimentos sociais, e também as pressões que aconteceram de vários setores, geraram um plano que, de alguma forma, acabou tendo algumas propostas que, de certa forma, estavam desalinhadas com a realidade econômica e fiscal do país.</p>
	<p>O maior exemplo disso está associado à questão do financiamento, a meta 20, a questão relacionada também a toda a sistemática do CAQ. Isso aí tudo, de alguma forma no Congresso Nacional, ficou um negócio bastante complexo.</p>
	<p>Nós chegamos em 2014, um ano de muita pressão, e entra o debate em torno da questão desses movimentos mais conservadores. Uma pressão muito forte da bancada evangélica em torno da questão de gênero. Isso travou a votação muito tempo também.</p>
	<p>A presidente acabou adotando uma postura muito interessante que foi a de não vetar nada, embora houvesse, obviamente, uma preocupação muito grande com a viabilidade daquelas metas que estavam traçadas ali.</p>
	<p>Sem dúvida alguma, a formulação é a questão, vamos dizer assim, da sua conjuntura que se deu a partir da aprovação do plano, ela influenciou diretamente na sua implementação e comprometeu, de alguma forma, esse cumprimento das metas. Então isso é um ponto importante. Mas não apenas a questão econômica. Depois, nós também tivemos várias questões - como aquelas políticas e institucionais - que, de alguma forma, afetam o plano e isso de uma forma muito intensa.</p>
	<p>Nós tivemos ali um auge, vamos dizer assim, do fortalecimento da agenda educacional no Brasil, como elemento estratégico do desenvolvimento, do crescimento econômico. Que foi o período a partir de 2006-2007, quando nós tivemos ali o desenvolvimento do PDE e do FUNDEB, que estava dentro do PDE. Então, foi muito interessante, porque a agenda da educação estava muito forte, né? O IDEB, a articulação com estados e municípios, o próprio PAR. Então, assim, tudo isso foi um momento de grande euforia e de trabalho bem intenso.</p>
	<p>Em relação ao financiamento e à cooperação federativa, dois elementos chave na construção do PNE, na parte federativa, ela não é tão afetada assim pela questão econômica. A questão do SNE pode avançar mais e, se o Congresso se debruçar como se debruçou em torno do atual Fundeb, é possível que se aprove essa questão do Sistema Nacional de Educação.</p> <p>O Sistema Nacional de Educação poderia ser, de alguma forma, mais rapidamente implementado, porque ele não depende da questão de financiamento apenas. De alguma forma, há até algumas propostas no Congresso Nacional que coloca, de novo, a questão do financiamento dentro do SNE.</p>

Entrevistado	Processo de Formulação
F	<p>Houve muita expectativa em relação à chegada do PNE no Congresso, sobretudo em virtude da CONAE 2010, bem participativa, que ensejou fazer uma proposta ousada e com muitos atores sociais envolvidos.</p>
	<p>O projeto de lei enviado à Câmara foi um banho de água fria em alguns aspectos. Primeiro, porque não tinha nenhuma nota técnica, nenhum subsídio mais forte, explicando aquelas metas, de onde tinham vindo aqueles números, de onde tinham vindo aquelas metas e aquelas estratégias propostas. Então, o primeiro momento foi de frustração e de se cobrar do MEC um maior embasamento, justificativa do que estava ali no Plano.</p>
	<p>A colaboração federativa era muito deficiente no projeto original. Tinha muito pouca coisa amarrada mesmo, especialmente em relação ao papel dos estados. Aliás, isso é uma coisa que parece muito mal resolvida, no geral, no sistema educacional brasileiro: o papel dos estados com os seus municípios. E de que forma a União pode mobilizar as três esferas de maneira articulada ao invés de simplesmente união-município, união-estado.</p>
	<p>E o financiamento era aquela novela dos 10% do PIB. Ao longo de toda a tramitação, aquela briga pelos 10% do PIB, que, assim, em alguns momentos, era muito questionado, até por que era um desses números mágicos: porque 10% do PIB?</p>
	<p>Há também as questões metodológicas sobre o que entra, o que não entra no cálculo. Por exemplo, os gastos tributários, o Prouni, o Fies, que são renúncias de receita. Isso também foi parte do debate legislativo.</p>
	<p>Em relação à colaboração federativa, trata-se de uma pauta que não é orgânica do Plano. Não se sabia como é que ia ser feito. Porque o debate do Sistema Nacional de Educação é mais antigo, mas é um debate que tem um pouco de dificuldade de detalhar o que exatamente cada ente vai fazer.</p>
G	<p>Um plano, para dar certo, precisa de ser abraçado pelo governo. Mas o governo não tinha muita influência sobre a Comissão de Educação e aquilo tudo que colocaram no PNE veio a reboque. Na vigésima quinta hora, faz-se reunião para dizer se vamos apoiar os 10% ou vamos fazer o veto, como parece que seria mais sensato. Isso prova que já não havia a mínima condição. O PNE estava deslocado do governo. E, quando surgem outras demandas, elas se sobrepõem ao Plano.</p>
	<p>Por que o Plano não foi para frente? Porque ele não era um Plano do governo. O Plano ele tinha o apoio proforma do governo, mas não o apoio estrutural. Por que na hora de fazer as leis, o governo tinha de estar completamente do lado do que o PNE colocou e aí não estava.</p>
H	<p>O maior esforço que o Brasil fez para se discutir educação foi nesse período.</p>

Entrevistado	Processo de Formulação
	<p>Vivia-se um momento muito bom de governo progressista, que abria as portas para essa discussão.</p> <p>Quando a Dilma ganha a eleição e muda toda a história da parte econômica, isso muda radicalmente. Tanto que a gente teve até as mudanças de ministro. Do Fernando... A gente tinha um aliado que era importante que é o Fernando. Ele ia lá fazer pressão e pedir dinheiro. A gente pode até não concordar com tudo, mas ele fazia pressão por recursos e nunca a educação teve tanto recurso e nunca a preocupação para fazer com que os recursos chegassem às escolas, à ponta, nunca foi tão evidente</p>
J	<p>O financiamento, realmente, tomou a maior parte da discussão sobre a elaboração do PNE.</p> <p>Basta a gente pegar os dados do INEP, da planilha que o INEP lança sobre qual é o investimento global da educação no Brasil por etapa e a gente vê que a gente praticamente triplicou o investimento por aluno de 2000 para 2018 (ou 2016/2017).</p>
K	<p>Este Plano teve um processo de participação social, da sociedade civil, e de atuação legislativa absolutamente extraordinário.</p> <p>Na verdade, se não o campeão, é um dos campeões de emendamento.</p> <p>Se olharmos a origem deste Plano, ele foi obviamente apresentado pelo poder executivo em 2010. Se contrastarmos o PNE com a CONAE 2010, observa-se que havia uma diferença muito grande. Normalmente, estas conferências, no seu documento final, tem uma pletora de recomendações.</p> <p>Foi um trabalho bastante polêmico e, ao final, foi uma aprovação absolutamente consensual no plenário da Câmara. O que não significa que ele tenha atendido todos os interesses de todos os setores do seguimento, o que é impossível, sobretudo num Plano tão abrangente.</p> <p>No processo participativo e de discussão, os consultores legislativos trabalharam diretamente com o Angelo Vaghoni (PT-PR), que era o relator do PNE na Câmara.</p> <p>O Plano teve momentos de embates grandes e fortes, sobretudo em relação a temas ideológicos – que consumiram um tempo desnecessário, como a questão de gênero -, enquanto outras questões mais estruturais acabaram sendo mais consensuadas</p> <p>O processo legislativo de elaboração do Plano, do ponto de vista da Câmara dos Deputados, deu um trabalho imenso, devido à quantidade de emendas, não só o primeiro volume, na proposição original, mas em relação também ao próprio substitutivo. Trata-se de um contingente enorme de emendamentos em</p>

Entrevistado	Processo de Formulação
	<p>camada. Obviamente que muitas são repetitivas. Mas o que devemos reter é que isso traduz uma mobilização absolutamente extraordinária que é uma etapa na história da organização da educação brasileira, da sociedade, voltada para a educação brasileira.</p> <p>Há a tensão entre quem quer o CAQ definido e quem não quer o CAQ definido. Tem de haver uma compatibilização legal e metodológica entre o que é o CAQ e a viabilidade orçamentária...</p> <p>Dentro do PNE, a ideia de CAQi e CAQ passou e, naquele momento, não houve muito embate. Mas havia embate interno ao ministério, de maneira que, na prática, na hora de o viabilizar, não se conseguiu equacionar.</p>
L	<p>O Plano Nacional venceria em 2010. Então, eles começaram o debate dentro do Ministério em 2009 e com algumas determinações do então ministro Haddad. Uma delas de que eles não fizessem um número enorme de metas. Então, lá se foram bons nove meses na discussão das metas. E eles chegaram a 20 metas e depois, tem todas as estratégias e eles faziam isso com o Conselho Nacional de Educação, com a Anped, com a Cnte, Undime, Consed etc. Então, naquele momento, o MEC era um grande espaço de diálogo, tanto com estados e municípios, quanto com movimentos sociais organizados e outras instâncias do governo.</p> <p>Não havia consenso sobre os 10%, sobre a educação infantil, sobre o CAQ. A SEB aprovou o parecer do CAQ e o ministro nunca homologou. Não havia na equipe do MEC um consenso sobre o CAQ. Uns achavam que a existência do CAQ esvaziava o FUNDEB.</p> <p>Não conseguiu a homologação na disputa interna do MEC, traduzida no que pode ser entendido como disputa entre economistas e educadores.</p> <p>Havia uma disputa entre quem quer desvincular as receitas da União e acha que não tem de ter vinculação e isso não é só com economistas liberais ou de centro-direita. Dentro da esquerda, há muitos economistas que pensam a mesma coisa. E aí a conversa atravessou 2012, com pressão de todas as partes.</p> <p>Quando o PNE é por fim votado e aprovado, a presidente estava entrando na campanha para a reeleição e ela demorou muito para homologar, porque ela leu ponto por ponto. Ela falou então que iria homologar no último dia possível para a homologação.</p> <p>O Haddad mantém essa existência física de que ali tem comando, de que ali tem liderança, e de que ali tem projeto. Foram 7 anos de relação boa com o Lula e já não tão boa a Dilma e ele tem essa força política que vinha de um governo muito popular, com alto grau de aceitação, momentos político e econômico favoráveis. Ele tinha muitas condições favoráveis.</p>
M	<p>A Campanha era um ator que conseguiu mobilizar muito, discutiu muito custo aluno-qualidade, discutiu financiamento. Quando finalmente foi chamada a CONAE, saiu um documento final, que trouxe essa marca da participação da sociedade civil. Já havia algumas polêmicas, sobre o financiamento.</p>

Entrevistado	Processo de Formulação
	<p>Iniciou-se um momento de tensão quando do envio do projeto para a Câmara.</p> <p>A expectativa era que o executivo mandasse para a Câmara o documento básico aprovado na CONAE. Quando o documento foi, ele foi adulterado em algumas questões críticas, entre as quais os 10% do PIB, o CAQ e o CAQi.</p> <p>Isso já deu um mal-estar grande no âmbito da sociedade civil.</p> <p>E começou esta luta de se reintroduzir o custo aluno qualidade, via emenda etc.</p> <p>A CNDE foi importante neste momento.</p> <p>Marcelino apresentou uma tabela da Fineduca em que se mostrava que, se o CAQi tivesse sido aprovado, quanto que deveria ser a complementação para cada estado da federação. Aquela nota técnica da Fineduca e da Campanha praticamente garantiu a aprovação do CAQi no texto. Afinal, que deputado votaria contra mais recurso para a educação?</p>
	<p>Quando o governo federal mandou a proposta dele, não havia diagnóstico. Já os 10%, alternativamente, estavam embasados em estudo da CNDE, Fineduca etc. A sociedade civil se colocou em posição ativa, defendendo as bandeiras em que acreditava, inclusive com os números que possuía.</p>
	<p>A argumentação é que a gente tem um déficit acumulado, implicando a necessidade de se superar o passivo educacional de herança perversa na educação.</p>
	<p>Havia pouco debate público e certa arrogância do MEC.</p> <p>A proposta era aumentar o % do PIB gradativamente. Isso era em 10 anos. E 7% em 5 anos</p>
	<p>Daria para fechar em 8%? Daria. O problema é que, de um lado, a gente tinha um executivo tecnicamente ruim – pois os governos petistas nunca investiram qualificadamente no MEC.</p> <p>Havia sim técnicos competentes e profissionais maravilhosos, mas, quer dizer, estava evidente que educação não era prioridade. A discussão não era séria.</p>
	<p>O MEC manda para o parlamento uma proposta de PNE sem diagnóstico, sem esforço de se mostrarem os custos, o que já evidencia certa displicência, que é um certo problema de nascença.</p>

Entrevistado	Processo de Formulação
	<p>O governo Lula ampliou o gasto federal significativamente. O Lula chega a dobrar o gasto federal. O grosso do gasto para a educação básica foi transferência voluntária.</p> <p>A sensação é que era tudo um jogo de cena da SASE. A quantidade de reunião que houve sobre o CAQ, a implicância com a lista de insumos, com a questão da padronização da escola etc.</p> <p>A SASE queria mostrar força, inclusive em oposição ao parlamento.</p> <p>O Haddad, mal ou bem, foi o ministro que fez o Lula gastar com educação</p>
N	<p>E o contexto de acirramento das pautas conservadores e liberais? Este Brasil estava onde? No zap, no face, no instagram e, também, no Planalto. Onde este Brasil estava quando da tramitação do PNE? Ou seja, parece que há certa inflação, autoengano, que acreditavam numa representatividade que, de fato, não tinham.</p>
P	<p>No caso do atual PNE, houve um envolvimento maior do congresso. Tivemos um número de emendas muito grande – foi um recorde. E tivemos uma costura política maior. O deputado Vanhoni passou a ter uma expressão muito grande.</p> <p>No PNE anterior, a negociação do governo se dava com aqueles atores prioritários, com quem eles sempre conversavam: Consed, Undime e CNTE. Não houve um grande envolvimento do congresso.</p> <p>É preciso entender também que se trata de um jogo de forças políticas. No governo Dilma, a própria oposição forçava metas mais difíceis de atender. Em relação aos 10% do PIB, por exemplo, houve um momento em que o próprio ministro Haddad falava – com pressão da equipe economia, do Palocci e tudo mais – que ele tentou negociar um patamar inferior do PIB. Mas houve uma aliança da base do parlamento à esquerda – pelo padrão de intencionalidade política historicamente mais progressista - e à direita para pressionar pelos 10% do PIB. Mas isso complica a implementação, que é quando o governo precisa operacionalizar o que foi pactado em lei.</p> <p>Em relação ao atual PNE, essa parte do diagnóstico desapareceu. Embora tenha desaparecido formalmente, era importante que se tivesse um ponto de partida para a discussão. Foi feito um requerimento de informação pela profa. Dorinha. De alguma maneira, o executivo, ele mandou umas planilhas e umas notas referentes a cada uma das metas, o que dava uma noção do que fundamentou a proposta do executivo. Claro que a preocupação maior era a questão dos 7% do PIB versus os 10%.</p>

Entrevistado	Processo de Formulação
	<p>O PNE atual não tem esse item diagnóstico. Isso aconteceu ao longo do processo, em que, naturalmente, vão acontecendo muitas coisas. A partir da apresentação dos dados por parte do poder executivo, por exemplo, a CNDE fez as suas pontuações técnicas sobre as informações disponibilizadas pelo MEC. No caso, a CNDE procurou mostrar como procedeu para se chegar aos 10% do PIB. Houve um longo processo de interlocução técnica e política a partir deste momento.</p> <p>O Vanhoni, com o desejo da oposição e dos parlamentares da base aliada - cuja bandeira é a educação - de incrementar o % do PIB investido educação, ficou muito isolado na defesa de um valor mais modesto do PIB, de maneira que teve de acabar cedendo à pressão.</p> <p>O conflito não era só Campanha e governo; era também interno ao governo. Havia o INEP, FNDE, SEB, SASE com posições diferentes.</p> <p>Algumas metas podem ter sido mal dimensionadas. Por exemplo, a questão da qualificação da pós-graduação, o número de doutores. Tem de se tentar calibrar, sem que seja só o crescimento inercial. Mas também não pode ser inexecutável. Tem de ser algo ousado, mas factível. Uma conjuntura pode favorecer ou dificultar. Aí as coisas, na realidade, alteram-se e quem iria prever?</p> <p>A questão dos royalties do petróleo e do Fundo Social do Pré-sal: isso foi uma vitória na época. A 1258/2013. Tinha-se o pré-sal que era um recurso importante, mas, infelizmente, isso já se perdeu e é uma questão mais ampla do país. Isso sequer aparece nos textos legais atuais sobre o Fundeb. E tem uma lei que até revoga o gasto do pré-sal para a educação.</p>
R	Esse processo, longo, desde a CONAE até o debate no parlamento, não foi um debate fácil.
S	<p>Do ponto de vista do processo, esta seria a síntese interessante: um plano criado com muito engajamento das secretarias e sob o protagonismo, a liderança de quem tinha muita interação com a sociedade – o prof. Francisco das Chagas. Isso para dizer que se trata de um plano que expressa muito da visão da sociedade em relação às próprias metas. A relação governo-sociedade pareceu muito sensível e ajustada.</p> <p>Talvez tenha sido o Plano de Educação mais debatido de toda a história e isso se expressa pelo volume de emendas - mais de 2000. Expressou-se também um processo de disputa no Congresso, primeiro no caso das comissões; depois, a disputa se acentua e tem a necessidade de criação de uma comissão especial, o que ocorre justamente quando se tem uma questão que é objeto de intensa disputa, que é multitemático etc.</p> <p>O processo de tramitação contou com muitas audiências, debates, seminários e saiu um plano mais rico em termos de metas, de densidade e em termos de estratégias mais sensíveis.</p>

Entrevistado	Processo de Formulação
	<p>Não era trivial ter uma modelagem de financiamento estabelecida por meio de uma resolução do CNE, o que é um instrumento frágil. O MEC participou pouco do processo de construção daquela resolução.</p>
	<p>Nunca houve uma posição terminativa sobre o texto da resolução. Nenhum dirigente do MEC foi terminativo em apoiar o parecer.</p> <p>Havia as críticas, por exemplo, aquelas da SASE, já tão bem esboçadas pelo Binho.</p>
	<p>Havia essa questão do instrumento, que poderia não ser uma resolução do CNE, e ao mesmo tempo, um conjunto de ressalvas em relação à metodologia do instrumento.</p>
	<p>Em 2010, a CONAE ratificou o parecer e o governo considerava isso um erro e isso não era a posição majoritária no MEC. Isso gerou uma pressão sobre o governo.</p> <p>O debate entre o MEC e a Fazenda é altamente relevante para explicar também.</p>
T	<p>A Dilma propunha algo em torno de 7,5% do PIB, dentro do que era considerado afinado às condições operativas do governo. Mas, nesta época, foi constituído o Fundo Social do Pré-sal, o que tornou possível se pleitear aquilo que a CONAE já defendia, qual seja, (i) os 10% do PIB para a educação e (ii) a institucionalização do custo aluno qualidade. Além disso, tornam-se possíveis (iii) o arrojamento das metas relacionadas à creche (50%) e à pré-escola (100%), (iv) à expansão das vagas de ensino médio concomitante ao técnico e (v) de escolas de tempo integral, todas estas iniciativas basilares do PNE.</p>
	<p>A tramitação do PNE também encontrou a recalcitrância de alguns setores sociais, sobretudo de grupos de interesses relacionados às instituições de ensino privadas, seja em relação à educação básica, seja em relação à educação superior. Tratava-se do debate sobretudo em relação à alocação dos recursos disponíveis.</p>
	<p>O papel da SASE foi fundamental na mediação entre a sociedade civil, o parlamento e o MEC. Evidentemente que nem tudo que foi proposto na Conferência veio a estar no PNE. Muito do que estava na Conferência voltou para a Câmara e o produto que saiu da Câmara não é só fruto da Conferência ou das tensões com o governo; houve outros movimentos de pressão, por exemplo, aqueles relacionados à pauta meritocrática, consubstanciados nas metas de avaliação da educação.</p>
	<p>Os prazos foram definidos no Congresso, reabilitando a Conae. Logo, não advieram do governo.</p>

Entrevistado	Processo de Formulação
U	<p>Este PNE é muito melhor do que aquele anterior, pela forte participação social, um processo de elaboração mais direto, um certo otimismo muito grande e um desejo genuíno de não deixar ninguém para trás.</p>
	<p>Este PNE tem de ser colocado numa perspectiva histórica. Ele foi construído lá em 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, em governos que estavam dispostos a ser avaliados pela sua capacidade de execução, de realização, de entregas. Então, o PNE acaba trazendo muito isso. Ele traz um plano de metas e estratégias extremamente ousadas. Mesmo para o melhor dos melhores momentos que a gente viveu. Mesmo quando havia mais recursos no Ministério da Educação. Com investimento muito acima do mínimo constitucional</p>
	<p>A gente era daqueles que achavam e acham a meta dos 10% do PIB, irreal, pois ela não é garantia de nada. Ela é quase uma declaração de desejo. Ela não chega a ser uma meta que se operacionaliza. Ela não é operacional para nada, pois, do ponto de vista de orçamento, a gente pode imaginar porque essas coisas passam no congresso, tá certo? O congresso tende a não entrar em polêmicas que ele acha que não tem sentido. Pode colocar quantos por cento quiser que isso é só uma declaração. O que importa, o que conta, é como isso sai do cofre público e isso só sai do cofre público se houver orçamento, se tiver uma fonte, se tiver uma vinculação, uma garantia.</p>
	<p>O movimento social só queria uma plataforma. Queria dizer que conquistou os 10%. Que é uma conquista, até do ponto de vista econômico e contábil, surreal, porque se o PIB começa a cair, como os gastos com educação são relativamente rígidos, a gente pode chegar aos 10% do PIB.</p> <p>É uma bandeira que não faz sentido. É uma bandeira na qual que todo mundo vota como o congresso nacional vota CAQ, vota CAQi: porque sabe que esse negócio não tem operacionalidade nenhuma.</p>
	<p>Isso é um grave problema na formulação de política pública, porque alguns dos atores que estão envolvidos nisso se negam a reconhecer como funciona o orçamento público, como funciona a disputa por espaço no orçamento.</p>
	<p>Ele sempre foi defensor - e continua sendo - de que a educação deve fazer devoluções que vão demarcando a suas conquistas, mas não por um numerário. Ele não gosta dessa ideia de numerário, porque ela acaba fragilizando a concretude da política. Por exemplo, se ele me disser que, para o ensino superior em Minas, ele está garantindo 10% do recurso do MEC de educação superior, isso não é nada, pois, ano a ano, ele pode não materializar isso numa série de instrumentos que a própria elaboração e execução orçamentária garantem. Mas, se ele criar universidades públicas em Minas e fizer chamadas de vestibulares e colocar professores dentro das universidades públicas de um ano para o outro, não existe um legislador no Brasil que não mande pagar salário de professor universitário, ou que manda suspender vestibular de universidade federal. Isso não existe. Isso que ele está chamando de materialização. Ele prefere a materialização do direito ao discurso genérico e legalista do direito. A gente precisa conquistar o custo aluno qualidade, pelos insumos que geram qualidade. Então, é preciso garantir recursos, programas e ações orçamentárias e perenizar isso, para que os insumos que garantam o custo aluno qualidade aconteçam. Para que o livro exista, para que a carteira exista, para que o transporte exista, para que o salário do professor exista, para que a formação exista. E a soma disso tudo, se a gente quiser transformar em dinheiro, isso gerará um custo aluno qualidade. É preciso garantir que a soma de dinheiro se</p>

Entrevistado	Processo de Formulação
	<p>transforme em mercadoria e em bens geradores dos direitos. Portanto, este é um dos grandes equívocos e erros desde a discussão dos 10%, passando pela discussão do CAQ, e que explicam muito as razões por que a gente tem uma plataforma tão arrojada, tão detalhada e a incapacidade de execução.</p> <p>Portanto, são duas coisas: o PNE foi feito num momento pró-ciclo, digamos, de muito otimismo, e de que a gente achar que iria resolver todos os problemas seculares da educação brasileira; (ii) a gente ficou com instrumentos que não servem para nada, assim, para usar um linguajar meio chulo mas direto, mas não investir os 10%... E daí? O que que acontece? Nada... Tem alguma penalidade para prefeito? Para governador? Não.</p> <p>Tanto no momento de elaboração do Plano quanto no momento de implementação, houve uma disputa entre o custo aluno qualidade. A gente teve o Daniel Cara defendendo esta bandeira e, por exemplo, a SASE, que tinha uma posição de embate em relação a proposta da Campanha.</p> <p>A Pilar, que era representante da SEB no CNE, foi favorável ao parecer do Mozart.</p> <p>Pilar acha que isso é mobilizador. Ela sabe que não vai ter consequência, que não vai ter o dinheiro, mas que isso mobiliza. Há discordância com outros atores do MEC, porque há quem ache que não é uma negociação intra categoria; é uma negociação com outros atores, que tem uma racionalidade muito clara cristalina. É ministério de planejamento, de fazenda, é secretaria de planejamento e de fazenda de estado e município. Esses atores não negociam em termos de plataforma e de discurso; negociam em cima do concreto, do real.</p> <p>Se a gente for analisar o CAQ, ele é uma disputa intragrupo. É o próprio campo disputando como se fazer política. É que uns são mais idealistas e acham que a plataforma, por si só, mobiliza e um outro grupo que é menos otimista e mais realista, que acredita que as conquistas são mais demoradas, dolorosas. Isso, de certa forma, moldou muito o PNE e atrapalhou a solidificar algumas políticas.</p>
V	<p>A gente sabe que a educação nos governos progressistas avançou, mas longe de ser a pauta principal, a agenda primordial. A gente sabe que a educação foi forte nas discussões, mas não era a agenda principal. Quando a gente teve Fernando Haddad no MEC, ou o próprio Mercadante, eram figuras que se impunham na relação do governo e abriam espaço para a agenda educacional.</p> <p>As conferências, elas faziam parte da estrutura, desde a base da escola até a Conae. Os conceitos foram construídos da base até o PNE. Num país do tamanho do nosso, conseguir que o país realize um trabalho desse porte é louvável. Foi uma discussão riquíssima, foi muito bem conduzido, a equipe do MEC trabalhou de forma muito articulada com a sociedade civil, com as entidades participativas. Todos mundo foi muito parceiro. O Brasil, naquele momento, fez uma construção histórica.</p> <p>Claro que talvez ele (o PNE) possa ter ficado utópico, muito sonhador, mas ficou à cara do desejo dos educadores, da comunidade e da sociedade brasileira.</p>

Entrevistado	Processo de Formulação
X	A sociedade civil, para a construção do PNE, fez um diagnóstico da realidade educacional do Brasil, donde resultaram as propostas que foram encaminhadas ao MEC.
	O MEC, ao olhar para o conjunto de contribuições elaboradas pela CONAE, teve a sensibilidade de organizar todas essas contribuições em 20 metas. 20 a serem alcançadas pelo país nos próximos anos. E estas metas concernem da educação infantil até a pós-graduação, incluindo todas as carreiras ligadas à educação.
	O plano foi com essa arquitetura. Chegou uma proposta do MEC para a Câmara. A proposta abordava rapidamente estes 20 pontos, mas não estava claro como se alcançariam as metas. Isso também tem que ver com a demora do processo legislativo, em que se reconheceu a necessidade de se clarificarem estas 20 metas, além de se estabelecerem as estratégias para o alcance de cada uma das metas. Dois exemplos do que não estava no projeto inicial do governo: (i) o CAQ não estava e (ii) a escola em tempo integral, tal como está no projeto hoje, também não estava. Ela (meta de tempo integral) simplesmente espelhava o Programa Mais Educação.
	No conjunto, havia um mínimo de consenso de que as principais metas constantes no documento deveriam ser aprovadas.
	Tanto que a votação acabou sendo por unanimidade, seja na comissão, seja no plenário.
	O governo mandou uma proposta com 7% do PIB para o Congresso. No parlamento, cotejou-se o valor de cada meta e de cada iniciativa e chamaram os economistas que debateram e fizeram audiências públicas sobre isso. No final, para se atingirem as metas 100%, gastar-se-iam 8,6% do PIB. Ou seja, não dariam os 10%. Só que os 10% se consolidaram como um parâmetro do movimento social.
	Os parlamentares argumentavam o seguinte com o governo: não tem problema nenhum se colocarem os 10%. Primeiro porque é uma meta e, segundo, que os 10% estão vinculados ao cumprimento das metas. Se cumprirem todas as metas, o dinheiro que precisa é 8,6% do PIB. Ou seja, se daqui a dez anos eles estivessem no governo e alguém lhes fosse cobrar a aplicação dos 10% do PIB, eles diriam que cumpriram as metas com menos de 10%. Mas, mesmo assim, havia dissensão e o governo, encampado pela área econômica, não arredava pé dos 7%. Do ponto de vista da luta com o governo, restou essa contenda.
A única questão mais contundente que poderia prorrogar a aprovação do Plano é aquela contenda em relação à palavra gênero. Já havia na sociedade um movimento conservador nesse sentido, de criminalização da educação, do ponto de vista mais libertário. Aliás, o Congresso sempre foi conservador. Parece que ele aprovou o PNE devido ao apoio da sociedade civil organizada ao Plano e à capacidade de o poder executivo se manter atento às demandas de tais grupos. No caso, o Congresso, por si só, por conta própria, é tão conservador quanto hoje.	

Entrevistado	Processo de Formulação
	Há um acréscimo de investimento em educação de quase 0,2% do PIB ao ano durante o mandato do pres. Lula. Lula quintuplica as verbas para a educação.
Y	<p>O Plano Nacional foi um debate jamais visto. Foi um debate coletivo, social, muito interessante. Envolveu movimento social, iniciativa privada. Havia uma expectativa muito grande em relação a este Plano. Foi a primeira vez desta forma, com esse grau de participação. Ainda que tenhamos críticas ao PNE, elas fazem parte das disputas políticas das correlações de força.</p> <p>Todo o processo, a própria colocação do CAQ no PNE, os 10% do PIB tiveram uma forte pressão popular. E o PNE foi aprovado sem vetos.</p>

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
A	Especialistas mais ortodoxos entendem que a magnitude e a complexidade do PNE o tornam ineficaz e ineficiente. Já em relação a parlamentares, houve aqueles que o apontaram como uma lei de boas intenções.	A meta 20, por conta do governo federal, mesmo antes de 2016. Cf. Por exemplo, a lei n. 13.473 de 08/08/2017 que sofreu um veto da Presidência em relação ao CAQi. (Bem, agora com a emenda n. 108/20 o CAQi sai da lei infra para o plano constitucional). O CAQi e a equidade federativa (ninguém quer perder recursos, mesmo sendo municípios com impostos possantes). E há a questão da pauta de costumes, pois o PNE se refere à diversidade sem “visibilizar” (neologismo) as diversas diferenças (homo, trans etc.).	O PNE foi aprovado e, para satisfazer a meta 20, a grande expectativa, a grande esperança era o pré-sal, que, à época, dava 120 dólares o barril do petróleo. Então, é claro, se você junta a vinculação, se você tem as leis dos royalties, do fundo social, que este seria, vamos dizer, o pacote financeiro, seria viável você ter os 7% em 5 anos e, depois, lentamente, chegando aos 10%, no ano de 2024.	Relações Horizontais	Relações Verticais
				Sobre as relações horizontais, elas se caracterizariam como difíceis, pois, o primeiro é executivo, o segundo é legislativo e o terceiro, normativo. Os tempos desses agentes são distintos, com parca colaboração recíproca.	Essas relações, que deveriam articular entre si os 3 Planos (ou 4, pois inclui-se o DF), são as mais difíceis, na medida em que os Planos (competência de Estado por se ancorar em Lei) se convertem em planos de governo.

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		E há a avaliação à luz do IDEB, considerado por muitos insuficiente em face do art. 24, V, letra A.			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		<p>A questão do SNE, ela não teve na história da educação um forte acolhimento por parte do governo federal, dos entes federativos e das instituições particulares. O governo federal não foi favorável a um sistema nacional de educação, que vinha lá desde a época do Manifesto dos Pioneiros.</p> <p>O governo federal sempre puxou o freio de mão com medo de se tornar meramente “um caixa”.</p> <p>Os estados temiam a invasão da autonomia no processo legislativo. Então era o temor de uma centralização.</p>			<p>Caberia ao SNE articular o PNE aos PEE e aos PME. O problema é que são muitos atores na arena pública: executivos, normativos e consultivos.</p>

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		Tanto que o tema sequer aparece na constituinte de 1987. Aliás, a despeito de haver pleitos pelo SNE, o que entrou na CF-1988 foi a noção de “colaboração recíproca”. Este foi, digamos assim, o teto que se conseguiu com a constituição de 1988: A colaboração recíproca entre os sistemas de ensino e a cooperação recíproca entre os entes federativos, no art. 23.			
		Importante observação: O primeiro dispositivo do projeto Octávio Elísio a ser retirado da discussão da LDB era justamente aquele concernente ao SNE...			
		Em relação ao CAQ, a conversa do CAQ esbarrou na questão da equidade. O conceito de equidade ficou sendo a pedra de toque. Ou seja, como é que se redistribuem os recursos, considerando-se a grande disparidade dos municípios? Lembrando que o CNE elaborou um parecer sobre o CAQ que não foi homologado pelo Haddad.			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
B	<p>O parlamento também trabalha com uma lógica de indução. O MEC deve ter de se responsabilizar pelo que passou pelo parlamento. Ou seja, o parlamento aprovou o PNE, a despeito de ele ser ousado. O parlamento quis induzir o executivo federal. E a Dilma, por meio da promulgação sem vetos, acaba que chancelou o desejo do Congresso. Não o deveria ter feito, se não tivesse condição de tornar o PNE realidade.</p>	<p>A agenda no SNE é uma agenda complexa, de pacto federativo. Isso não se encaminha de maneira simples, pois exige articulação azeitada. O MEC e os governos subnacionais, mais os parlamentares, precisam participar destas negociações. Ainda não foi possível esta concertação.</p>			
		<p>Essa é uma agenda que, sem uma atuação, de fato, colaborativa do MEC, é difícil que ela caminhe.</p>			
C	<p>Um sistema nacional que coordene isso tudo... A gente ainda está bem distante dessa realidade.</p>		<p>Não há como atingir aquelas metas sem aumentar os gastos do país. E isso está atrelado àquela meta de 10% do PIB. O país teria de gastar 10% do PIB em educação para que as metas fossem minimamente alcançadas</p>		

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
D	O PNE deveria ter uns três, no máximo 4, objetivos estratégicos. Porque é o seguinte: na educação, nós temos muitos, muitos problemas. Mas esses problemas não são infinitos. São muitos, mas não infinitos. E, desses muitos problemas, há uns poucos problemas que são vitais. No caso, o Haddad estava certo em querer um plano enxuto, só que o plano acabou ficando com 20 metas e é um plano que não é muito estratégico.				
	Por exemplo, o plano diz: tem que melhorar o IDEB. Mas o que será feito para melhorar o IDEB? Como vai fazer para ter os 10% do PIB? O plano diz que vai ter os 50% das crianças em creche. Mas como?				

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
<p>O que acontece é que falta foco, né? O MEC deveria ter assumido mais o papel de coordenador do Sistema Nacional de Educação, como um coordenador da política nacional de educação. Construir uma política nacional de educação, com clareza, e atacar os principais gargalos da educação, naquilo que, de fato, faz diferença no aprendizado e na equidade.</p>					

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
E		<p>Quando eu olho o CAQ do ponto de vista conceitual, associado a uma forma de incentivo à melhoria da qualidade, é preciso verificar o que acontece hoje. Quando se cruza a questão do valor aluno – pegando aí os municípios e os estados também - com o desempenho via IDEB - que a gente sabe que é um indicador que tem obviamente as suas limitações -, observa-se uma situação muito variada. Na verdade, observam-se sistemas que têm um custo relativamente mais baixo e que, na verdade, têm um desempenho muito bom. E têm, ao mesmo tempo, sistemas que têm um valor-aluno bastante elevado, mas que apresentam desempenho relativamente baixo. Então, a gente, olhando um gráfico onde se faz esse cruzamento – que a gente chama de curva de eficiência –, a gente vê a questão do valor-aluno, ele não é determinante isoladamente para que a gente possa ter um desempenho educacional pleno.</p>			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		<p>E aí o CAQ... Ele aparece como uma questão importante, mas eu diria que ele não é o principal determinante para a gente conseguir avançar. Porque a gente tem muitos exemplos de má aplicação dos recursos. Temos muitos exemplos de estados e municípios, de municípios mais especificamente, que têm condições, mas que não têm um bom desempenho. O CAQ pode gerar, de alguma forma, do ponto de vista político - esse é um ponto importante -, um posicionamento dos prefeitos e dos governantes e dizer o seguinte: olha eu não estou alcançando as metas, eu não estou com desempenho bom na educação, porque eu não tenho esse valor de custo aluno-qualidade.</p>			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
F		Quando o PNE foi aprovado finalmente no parlamento, não havia certeza de que a Dilma iria sancionar o PNE na íntegra. Sobretudo porque, ao final, acabou prevalecendo uma visão que não era a preferida do governo.			
		O SNE era uma questão proforma... Ninguém realmente estava pensando em como é que se deveria fazer. E parte do problema está nos estados, pois poucos estados têm clareza de que faz parte prestar assistência técnica aos municípios, articular as redes, a comunicação entre a rede estadual e aquelas municipais. Então, a gente ainda tem um caminho para percorrer, para acontecer de verdade, né?			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
G		<p>Temos um problema aí, que é um problema sério, que é o enfoque. Há uma disputa do que é considerado direito à educação. Então, para muita gente, o direito à educação está centrado no estudante, está centrado na pessoa, no indivíduo. E, portanto, este direito ele se materializa com o aprendizado. O aprendizado precisa se dar naturalmente por meio da frequência à escola e pela permanência. Mas, assim, o direito é o direito a aprender.</p> <p>Se vamos ao art. 205 da Constituição Federal, está muito claro lá: para o pleno desenvolvimento da pessoa, sua cidadania, e para o trabalho – não são exatamente estas palavras. O indivíduo deve incorporar conhecimento. Essa maneira centrada nos resultados ela não é aceita por muita gente.</p> <p>Quer dizer, o CAQ, por exemplo, e toda a Campanha, eles insistem não no estudante; eles insistem na escola e, portanto, no professor. Quer dizer, se a gente pudesse dizer que tem</p>	<p>Os 10% foi um erro estratégico lamentável. Porque aos 7% todo mundo estava disposto a ir. Portanto, a gente caminharia rapidamente para cristalizar os 7%. Quando você fez os 10%, aí se decidiu aprovar já se prevendo que a coisa seria <i>proforma</i>. Ali já era o início do que a gente está vivendo. Quer dizer, eu vou garantir os 10%, todo mundo sabe que isso não é possível, então nós vamos jogar para a plateia.</p>		

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		<p>uma questão não resolvida é entre resultados (igual direito, concretização do direito) e processos, insumos e processos. Então, há dois grupos sociais que, em princípio seriam favoráveis ao Sistema Nacional de Educação, mas que não concordam numa coisa básica. E isso nunca se resolveu e isso não se resolvendo não há uma força política forte a favor da implementação de um Plano. No caso, essa dificuldade conceitual acaba transformando o Plano numa utopia: aquilo está escrito e não tem nenhuma importância.</p>			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		Dentro do campo progressista, há uma dicotomia que é muito paralisante. Quer dizer, do ponto de vista concreto a gente observa o Daniel Cara e o Binho se estranhando, até publicamente.			
		Em relação ao CAQ, a história é um pouco mais complexa, porque quem não homologa o parecer é o próprio Haddad. E tem aí um diálogo do Haddad com o Mozart, que foi o relator. O Haddad deixa claro que não poderia homologar o parecer. Mas ali ficou claro que faltou projeto. Ou seja, eu não posso homologar, mas eu vou colocar essa outra coisa no lugar. Basicamente não foi homologado, pois, nas análises que eram feitas dentro do governo, ele envolvia determinado tipo de recurso que não era possível. Então, quando não se homologa o CAQ, mas se aceita os 10%, há uma incoerência aí, entende?			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
H		Há discordâncias homéricas, de difícil conciliação. De um lado, fica Binho; de outro, Cleuza, Daniel, Carlos Eduardo, José Marcelino.	Quando o PNE foi aprovado já era o governo da Dilma e aí já se tinha uma resistência maior em relação aos valores. Mas todas as contas foram feitas e ela acha que o início de tudo isso foi mesmo o CAQ.		
		As disputas internas entre SASE e UNDIME, as disputas políticas dentro do campo progressista também implicaram dificuldades em se avançar.	Toda a conta para se chegar aos 10% do PIB estava muito bem calçada.		
		No SNE foi exatamente isso: quais eram as concepções e qual era a divisão de poder. Você tem de dar mais poder para quem está na ponta – estado e município – o poder não pode ficar no governo central. Ele não tem escola. Tem de haver um equilíbrio.	A CNTE está lá, a UNDIME estava no Conselho e a pressão foi muito grande. Então, ela não tinha mesmo como vetar. Isso ia ser um tiro no pé numa campanha eleitoral.		

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		Mesmo num governo que não tem a menor pauta educacional a não ser aquela ideológica, o próprio Congresso Nacional consegue tomar a dianteira e consegue viabilizar algo tão importante como o FUNDEB, e, num governo altamente progressista, de continuidade, a gente pecou na não implementação do maior plano e mais participativo: isso foi muito mais pela própria esquerda, briga na própria esquerda do que qualquer outra coisa.			
I	<p>O PNE é uma grande carta de intenção, com metas corretas.</p> <p>O PNE dependia de uma situação de crescimento econômico e de crescimento de recursos que não aconteceu.</p> <p>Ao contrário, o que se observou foi uma queda progressiva da capacidade de investimento dos governos.</p>	<p>Sobre a cooperação federativa, ainda não temos a lei do Sistema Nacional de Educação, porque, até agora, não houve acordo entre estados e municípios, ou seja, não é uma questão só do MEC. Seria bastante parcial atribuir exclusivamente ao MEC.</p>			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
<p>O PNE é muito romântico. Não existe a possibilidade de um acordo de todos com todos e foi isso que se buscou no PNE. Esse acordo sempre vai ter excessos, exageros, idealizações que acabam se tornando “incumpríveis”. Então, o acordo precisa ser da maioria. Ele precisa ser fruto da maioria legitimamente construída e com base em evidências. O importante é o estabelecimento de consensos mínimos, mas esse consenso mínimo nunca pode ser em relação a uma meta idealizada. Tem de ser em relação a uma meta factível, considerando diferentes possibilidades.</p>	<p>Houve na época uma pressão política pelo CAQ, sem que as condições estivessem dadas. Tanto é que 2 ministros do PT, que tinha aprovado o Plano Nacional de Educação, que foi aprovado por unanimidade no Congresso Nacional e tudo mais, não tiveram condições de aprovar nem a proposta que estava proposta pelo CNE.</p>				

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		<p>Em relação ao Custo Aluno Qualidade, lembrando que havia o GT coordenado pela SASE era uma questão fora do lugar, pois se previa um padrão único para todo o Brasil, o que é impossível.</p> <p>Em relação a isso, o próprio Mozart reconheceu depois que o parecer previa uma série de gastos e de padrão de infraestrutura das escolas e previa um padrão básico de infraestrutura que, muitas vezes, não dá para se cumprir.</p> <p>Tinha coisas ali muito aleatórias. Não se tinha um fundamento, evidências que pudessem sustentar.</p> <p>É preciso se ter estimativas de questões que são estruturantes da educação, sem entrar no número de salas de aulas, metros quadrados, desenho da carteira, arquitetura.</p>			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
J	Deve-se colocar numa mão o que é essencial. Já foi um grande avanço o Haddad ele ter conseguido 20 metas...	Quanto ao financiamento propriamente dito, houve o parecer do CAQ lá atrás. O parecer foi muito debatido e foi um parecer levado para diferentes instâncias, e houve muita pressão do MEC à época para se abandonar este parecer. Foi uma pressão, pois parte da equipe do Ministro Haddad - incluindo o Ministro - não concordava com essa precificação, porque não mais atenderia aos desafios postos, entendendo que isso estaria superado. Mas o relator Mozart e os conselheiros entenderam que não e, apesar do respeito mútuo, seguiram visões diferentes daquela do MEC. O parecer foi aprovado por unanimidade no CNE.			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
K	A Dilma sancionou o PNE, sem levar em consideração as capacidades de se viabilizar na prática aquilo que foi formalmente inscrito na lei, lembrando que era um ano eleitoral. Logo, a aprovação do Plano sem vetos é para não criar atritos de natureza política, sejam em relação ao congresso, sejam em relação aos atores relacionados à temática educacional.	No caso da meta 20, por exemplo – que, aliás, deriva do artigo 214 da CF-1988 e da EC 59 -. Quem é o responsável por este gasto? Aliás, sequer se atingiram os 7% previstos. Pelo contrário, os gasto até reduziram... Quem é responsável pelo que? E se um dos 5570 municípios não colocar a sua parte? Trata-se, portanto, de uma meta muito fluida. Ela é um sinalizador, mas é fluida. Tem solução, tem encaminhamento? Isso deve ser um ponto central do SNE e do sistema de cooperação. Na verdade, é preciso estabelecer um padrão de financiamento, que defina um mínimo que cada ente deve investir por aluno	Os 10% chegou por pressão política dentro da comissão especial que estava apreciando o PNE na Câmara. E o executivo também não vetou, inclusive, para fazer diferente do antecessor (o Plano do FHC).		

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		Se o ente federado a, b ou c não tiver o recurso, os demais entes deveriam complementar e isso não deve ser só da união, uma vez que os estados são corresponsáveis. Isso é a lógica que está por traz do CAQ. Por que será que esse raio desse debate perdura há tanto tempo? Quando foi colocado no PNE, o debate antecedia ao PNE.			
		Do ponto de vista concreto, há as dificuldades de se definirem mecanismos de alocação orçamentária, o que tem obstaculizado a institucionalização do SNE.			
		Coisas importantes foram implementadas. Inclusive de temas afetos à cooperação. Por exemplo, a implementação da BNCC, que está claramente definida no PNE e que não foi alijada da participação social e que pressupõe estratégias cooperativas de implementação. Isso decorre do Plano, pois está lá inscrito.			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		O parecer do Mozart extrapola as funções do CNE, inclusive por estipular valores etc. Isso pode justificar a não homologação, bem como a não homologação pode ser justificada pela pressão dos gestores.			
L		A Dilma homologa muito em função da pressão. Ela homologou em junho de 2014 e homologou sem veto.			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
N	<p>As leis no Brasil não são necessariamente para serem cumpridas. Sobretudo na área social, em que o texto legal pode ter uma outra função, que serve como tema de <i>advocacy</i> permanente, mobilizando vários setores sociais, mas não é algo que necessariamente seja cumprido. A ideia de que o que está na lei é para ser cumprido é uma ideia muito frouxa. Por outro lado, isso permite textos legais que são meio genéricos e principiológicos. Não se está dizendo: faça; está se dizendo que alguma coisa é um valor educacional, ou social ou político importante. Muitas das vezes, a briga é por conceitos e ideias e não por mecanismos efetivos ou reais de efetivação dos objetivos. Em suma, lei pode ser um marco retórico para <i>advocacy</i>, sobretudo em relação a políticas sociais.</p>	<p>As metas são cumpridas aquelas que seriam cumpridas - mesmo que não tivesse a lei -, e aquelas que a lei dá um mandato para que sejam cumpridas, a sociedade não tem consenso em torno de elas serem cumpridas.</p>			<p>Basicamente, o tema da colaboração, da coordenação, da construção de um sistema nacional de educação nos remete ao desafio atinente aos níveis da educação básica, onde a oferta é quase que totalmente municipal e estadual. Então, soluções para os desafios desses níveis de educação pressupõem a cooperação interfederativa entre os entes, seja entre união e estados, seja entre união e municípios, seja entre estados e seus respectivos municípios. Nesse ponto, o que já iria ser cumprido independente do plano está sendo cumprido. Falta uma efetiva colaboração e ela nunca aconteceu como previsto e continua deficitária se levamos em conta o PNE como um novo marco legal.</p>

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
	<p>Leis como o Plano Nacional no Brasil são relevantes, claro. Mas elas não foram até aqui um elemento capaz de mudar ou de criar agendas políticas. Elas são, principalmente, um elemento retórico. Quando o governo assina embaixo, no sentido de ser simpático. E os diversos grupos que atuam sobre a temática, do ponto de vista retórico, pautam sua <i>advocacy</i> sobre determinadas pautas, sejam os sindicatos, o CAQ pela Campanha; resultados, por parte de outras ONGs; sobre governança. Mas, de fato, infelizmente, textos de PNE até aqui - como em geral textos de educação no Brasil - não são para serem levados a sério.</p>	<p>Do lado institucional, existem projetos de lei – mais de um projeto de lei – propondo a institucionalização do Sistema Nacional de Educação, sendo que nenhum deles é de autoria do governo federal – são iniciativas de parlamentares – e eles estão aí há bastante tempo, inclusive antecedendo ao PNE (como o projeto de 2011 do Felipe Bornier). E a sensação que a gente tem é de que não há consenso suficiente na casa para transformar qualquer uma dessas propostas em lei. Já se chegou muito perto, mas não se efetivou nada nesse sentido ainda.</p>			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
Os próprios governos do PT e do PSDB não se preocuparam com a implementação dos planos por eles mesmos criados. No caso do PT, ele, deliberadamente, optou pela não implementação do plano do FHC. Mas o PT esperava que o próprio Plano seria implementado, a despeito de desprezar o plano do outro. Ou seja, a construção do texto legal acaba ficando num plano retórico. Conquanto ambos os partidos tomaram e executaram decisões importantes. Mas, se formos olhar o cumprimento de textos legais, nenhum deles orientou sua política por uma adesão sincera ao cumprimento do texto legal. É sempre uma adesão tática. Cumpre-se da maneira que convém, sobretudo com base na equação entre gasto, aprovação popular, aprovação no congresso etc. Isso é a própria <i>rationale</i> de qualquer governo minimamente democrático. A questão é que os movimentos sociais em prol da educação pública não têm força suficiente para garantir a maior efetividade dos dispositivos legais.	A expressão CAQ virou um fetiche. É um fetiche sagrado para um campo da defesa em absoluto e axiológica da educação pública e aí vira um fetiche diabólico e uma representação sobre o que se deve evitar com um pessoal que discute equilíbrio fiscal. Essas três palavrinhas ensejam uma retórica complexa. É como se quem for contra essas palavrinhas fosse diabólico, contra os direitos fundamentais etc.				

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		Podemos continuar por este tipo de estratégia, a favor da minha e sem ser contra a de ninguém, e aí continuamos a criar dispositivos que não estão aí para serem cumpridos. Estão aí para serem defendidos. Isso já virou um modus operandi inclusive da esquerda. A questão de realizar é sempre para amanhã. A questão é provar a defesa de bandeiras.			
	O cara da educação infantil defende sua pauta e acha que é exequível; idem o pessoal do fundamental, da educação superior. E, ao mesmo tempo, diz-se de como cumprir o piso. A discussão só foi unânime porque, do ponto de vista retórico, cabem todas as metas. Ou seja, cada um está disputando a presença da sua causa no texto, para continuar fazendo <i>advocacy</i> de suas respectivas causas.				

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
O		<p>Algumas questões que estão na lei precisam de certo tempo de maturação. Parece ser esse o caso do SNE. Recentemente, o Consed e a Undime fizeram uma reunião e houve a criação de um grupo com 4 da Undime e 4 do Consed para discutir propostas em torno do SNE. Isso é fruto desse amadurecimento institucional entre Consed e Undime, inclusive, num grupo criado independente do MEC, para já começar a sanar as arestas que podem advir entre estas duas entidades. Precisa-se discutir com maior sensatez, por exemplo, compra compartilhada, transporte etc. Mas, em relação a discussões sobre CAQ, por exemplo, com certeza conflitos mais fortes haverá.</p>			
		<p>O Consed é a favor do CAQ, mas é a favor de uma pactuação de outra metodologia.</p>			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
P	<p>Cada um tem um pedaço do PNE para chamar de seu. O setor privado tem muita coisa que conseguiu contemplar. Se a gente pega as pautas da ABMES, por exemplo, o PNE acolheu bandeiras de todos os setores da sociedade: do público, do privado, da direita e da esquerda. Apesar de todo o desenho do PNE, de suas instâncias de acompanhamento, não adianta fazer isso isoladamente, sem um compromisso maior de cumprimento do Plano. E isso tem de perpassar o executivo.</p>	<p>O PNE acabou sendo sancionado sem vetos, mas ficou uma expectativa até a última semana. Expectativa essa mais pelos 10% do PIB, mas também devido ao CAQ. Não houve veto, mas aquilo que deveria ser uma vitória, uma celebração do governo, momento em que se festeja e se faz uso político da oportunidade, acabou se transformando numa aprovação sem vetos e sem evento.</p>			<p>O acerto (a concertação) federativo é importante para que os entes não fiquem empurrando um para o outro o compromisso com a execução das metas e estratégias do PNE. E é preciso ter dinheiro.</p>
Q	<p>O não atingimento de algumas metas devido ao dimensionamento delas será um aprendizado para que, num novo Plano, não se incorra neste tipo de erro de dimensionamento.</p>	<p>A abordagem de insumos não é a única. Ela até já evoluiu bem com o Simcaq, mas a gente pode olhar para outras dimensões, para além da questão dos insumos. O CAQ é consensuado. Mas o método dos insumos não deve ser o único. O método não pode ser um fim em si mesmo. Houve até arestas em relação à Campanha sobre essa pauta.</p>			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
	Se a gente olha as estratégias do atual PNE, em muitos aspectos, a gente vê um conjunto de estratégias que são a síntese de uma grande coleta de proposições que, às vezes, podem encontrar desarticulações e contradições. A participação social é fundamental na definição de problemas e prioridades de médio e longo prazo. Mas é preciso o aporte técnico na hora da projeção.				
S	Em relação ao processo de formulação do PNE, algo que marcou bem lá por 2009, 2010, foi a orientação do ministro à época – era o ministro Fernando Haddad, que foi secretário executivo também – de que a gente tivesse um plano mais enxuto e focado nalgumas metas e que pudesse expressar essa visão que ele trazia desde 2007 de visão sistêmica, ou seja, de um plano que pudesse cobrir, de maneira muito sensível e objetiva, da educação infantil até a superior.				

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		O CAQ do parecer nº 8 e o da Campanha não são viáveis política e financeiramente. Padrão de qualidade não é qualidade padrão. Ou seja, não havia consenso entre a proposta da CNDE e a SASE.			
		Há uma tensão entre o caráter centrípeto do ponto de vista da questão tributária e fiscal e o caráter centrífugo das relações federativas.			
T		Era competência do CNE instituir sobre o CAQ? Com que bases? Até hoje, o tema do CAQ não está resolvido, inclusive como comprova a menção ao tema na EC 108. É um tema altamente complicado de se resolver			
U	É um PNE que dialoga, como o ministro Haddad colocava, da creche ao pós-doutorado. Então, é um Plano que tem metas para todo mundo, para todas as etapas, todos os níveis e modalidades, portanto, tenta não esquecer ninguém. Tenta ter metas ousadas, de país.				

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
<p>Então, assim, era um governo que era movido por metas extremamente ambiciosas. Esta é a primeira grande questão que fica: é um PNE pensado num momento histórico de muito otimismo e de muita crença.</p> <p>E, mesmo no otimismo e na crença, ele tenta dar conta de tudo e de todos. O PNE tinha metas ousadas demais e não se priorizava. Isso acabaria, num momento depois de escassez, de disputas internas ao governo e ao Ministério, como acabou acontecendo.</p>					

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
<p>A gente tem uma premência e isso é uma dificuldade muito grande, quando a gente tem um PNE, digamos, muito detalhado – para transformar isso na vida prática. Um exemplo muito claro: tem lá uma meta que é a expansão da educação infantil: como um gestor público compatibiliza uma meta que está no PNE com uma realidade orçamentária que ele tenha, seja num PPA, seja numa LOA? Os movimentos sociais fortemente defenderam colocar no PNE uma meta que é a meta dos 10% do PIB. Esta é uma meta que foi fortemente polêmica essa discussão, foi altamente questionada.</p>					

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
V		<p>A disputa do CAQ e do CAQi era uma disputa realmente da Campanha e de outras entidades do FNE. Então, havia uma disputa inclusive com a CNTE. A liderança da Campanha também foi muito vaidosa no sentido de não recuar. Os cálculos que a Fineduca apresenta, por exemplo, são muito bem estruturados, mas muito longes das condições econômicas do país. Ao invés de se fazer uma coisa escalonada, mais do futuro, quando viessem os recursos do fundo social. Mas não. Queria tudo naquela hora e ao mesmo tempo. Então, não tinha acordo.</p>			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
	<p>A questão do SNE previsto e para ser regulado pela própria Constituição Federal nós não fizemos. Eu acho que nós não acreditávamos que nós chegássemos novamente num modelo de nação em que nós estamos agora. Então, as pessoas se deram ao luxo de fazer uma discussão mais aprimorada, mais lenta, porque, talvez, deveria ter forçado a barra, no momento em que era possível, para se ter regulado a educação nacional, no SNE e aprimorado mais.</p>				
Y	<p>Alguns prazos foram um tanto quanto superestimados. Temos, no Brasil, a dificuldade de fazer planejamento e, sobretudo, de se fazer cumprir planejamento, né?</p>	<p>Ao fim e ao cabo, trata-se de uma disputa pelos fundos públicos</p>	<p>Em 2014, não dava para não aprovar o PNE com 10% do PIB para educação. Mas eu não sei dizer se o governo já tinha feito as contas de que isso não era tão viável assim. Houve uma pressão para que o Plano fosse aprovado desse jeito e não houvesse corte. Mas já havia uma relação de tensão entre economia – Ministério da Economia – e Ministério da Educação neste aspecto.</p>		

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
	<p>Um prazo de 2 anos para discutir o SNE que a gente está há 20 anos discutindo. A gente não tinha condições políticas de avançar num debate muito fortemente.</p> <p>Mas o governo tinha um pouco a noção de que, se avançasse, iria perder.</p>	<p>Ao se colocar o CAQ no centro do debate, não se deve estabelecer como eu vou gastar a partir do que eu tenho, mas do valor necessário. Agora, por traz deste debate, temos outros debates complexos. O CAQ é uma cesta de insumos quantificáveis. Uma das dificuldades da discussão do CAQ é justamente sobre quais são essas condições necessárias. A lembrar do parecer do Mozart de 2010 que foi revogado recentemente, mas uma das grandes discussões que se tinha em relação a este parecer em 2014 era justamente que não dava para regulamentar aquele parecer. Este parecer tem uma base muito forte nas discussões sobre o CAQ feitas pela Campanha – temos até o livrinho roxo da Denise Carreira e do José Marcelino. E aí vem a tese do Thiago Alves que busca construir um protótipo de como calcular este custo.</p>			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		Dentro do governo, a gente tinha discussões muito fortes sobre o CAQ e sobre o Simcaq com o Binho Marques. Há tensões entre a opinião do Binho e o Simcaq. Dentro do próprio governo, havia uma disputa muito forte. Foi muita coisa muito rápido. Em 1 ano, deveria haver todos os planos subnacionais de educação etc. E o PNE demorou 4 anos.			
		A Dilma não fez festa, não é muito a cara dela. E o governo já sabia que sairia derrotado. E a área econômica deveria estar em desacordo. E como que a presidência iria aprovar PNE com vetos? Como isso iria soar? É uma base que ajudou ela a se eleger. O PNE era um carro chefe. Tanto que o lema virou Pátria Educadora. Não foi pouco pensado isso tudo.			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		Havia embates mesmo dentro do campo progressista, que não concordava em tudo internamente. Havia desgastes e falta de acordos internos. Não se aprovam leis dessas em dois anos. Temas muito complexos.			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		<p>Quando de uma reunião em Curitiba, chegou-se à conclusão de que o dinheiro total do MEC – PNLD, transporte etc., porque o CAQ é um custo único – dava para o CAQ. Mas os ministros não querem perder o poder discricionário. O MEC é um “balcãozão”. 70% dessa verba é vinculada. Agora, 30% não.</p> <p>Se a gente pegar programas que estão aí, como o PNLD, Caminho da Escola e tantos outros e você jogar para dentro, você chega num valor de CAQ.</p> <p>Foi feita uma simulação em Curitiba em 2018 com o Thiago Alves e um grupo grande e eles davam 4.000 de piso para 40 horas e o recurso que havia no MEC dava. Não ia precisar de mais dinheiro. Mas o ministro não ia ter quase mais nenhum poder discricionário. Porque o dinheiro iria ficar quase todo comprometido com o CAQ e realmente é disso que se queria fugir.</p>			

Entrevistado	Desenho do PNE				
	Portento do PNE	Questões e Pautas Polêmicas	Vultosos Recursos Financeiros	Extensa e Capilarizada Cadeia de Implementação	
				Relações Horizontais	Relações Verticais
		Ninguém queria falar de Sistema porque Sistema provavelmente envolveria o CAQ. O PL do Ságuas, que estava lá rodando há não sei quantos anos e depois o Glauber fez um substitutivo, era um PL que envolvia uma discussão sobre o CAQ e ninguém queria ter esta discussão.			
		Até 2018, havia condições de se implementar o CAQ, mas com essa condição de se catar todo o dinheiro do MEC. Isso talvez fosse até bom, uma vez que o MEC não pode ser visto como um banco, né? Segundo maior orçamento da União. O dinheiro tem de estar comprometido mesmo, para não ser apropriado por interesses diversos.			

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
A		Se considerarmos o pessoal de carreira, a capacidade é alta. Mas eles possuem autonomia muito relativa. Dependem demais dos Secretários e estes do Ministro.
		O pessoal de carreira do INEP, do FNDE é muito competente.
B	Mesmo antes do processo de impeachment, o PNE, mesmo dentro do governo Dilma, por meio do Unger, propôs o documento Pátria Educadora e foi uma grande confusão, pois era como se ele ignorasse todo o processo em curso; era como se fosse uma agenda paralela, meio que à revelia do que havia sido discutido com o PNE e cujo trâmite não foi simples. Ou seja, mesmo antes da demolição por que passamos, o PNE já sofreu um pequeno abalo, já na sua fase de implementação inicial.	Em relação à institucionalidade e descontinuidade administrativa dentro do MEC, do PNE para cá, já deve ter havido 8 ou 10 ministros de estado. Isso impacta a rotina das ações da pasta, impacta a construção e consolidação de pautas, como as discussões em torno do SNE, do CAQ etc. Se as agendas já são, em si, complexas - que exigem capacidade de articulação política, de consensos para serem encampadas pelo governo etc. -, ainda mais com esta troca de comando no ministério... Mudanças excessivas não ajudam. Ainda mais no caso de ministros como os do Bolsonaro... Estas agendas não interessam a estes ministros bolsonaristas. Eles sequer participaram da construção dessas agendas. O PNE, portanto, tem passado por um processo de desintegração...
		Em relação à quantidade de trocas de ministros, isso, provavelmente, impactou nos cargos da alta direção do MEC, provavelmente, impactando até o segundo escalão, o que implica a ausência de liderança que encampe a pauta do PNE. Já o cargo de diretor, de coordenador-geral, tende a haver mais estabilidade. Mas, mesmo assim, podem ter sido trocados.
C	A questão da não execução do PNE tem que ver também com comando. Não se trata muito de deficiências de RH, mas de comando, de uma liderança capaz de estimular os demais atores a cumprir com as metas pactuadas. Em relação ao CAQ, por exemplo, a SASE fez o trabalho dela. Propuseram medidas que, embora já fossem um caminho em direção à implementação do CAQ, pararam no ministro - provavelmente,	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	<p>à época, o Mercadante.</p> <p>O ministro também ficou preocupado com a questão fiscal. Provavelmente, o ministro conversou com o Mantega e a coisa não evoluiu. E olha que era um investimento bem tímido. Coisa de 1 bilhão por ano e aumentar a complementação. Eram medidas que fariam o processo caminhar.</p>	
	<p>Aprovação da lei de nº 1.258 (de 2013?): “lei do petróleo”. Destinação de 75% dos recursos do petróleo, que é uma verdadeira fortuna que está lá embaixo, para a educação. Isso tudo era um momento de esperança, de certa maneira, inclusive, coerência. Inclusive, não faria sentido colocar pátria educadora, sem levar a sério a implementação do PNE. O que explica a não viabilidade disso são os vários ideólogos dentro do governo.</p>	
	<p>É importante entender que há várias opiniões dentro de um mesmo ministério.</p>	
	<p>Mas o problema é que, a cada ministro, o corpo técnico é cada vez mais carente, a despeito de competente. A cada ministro que entra, não se tem uma diretriz sobre o que é prioritário na educação.</p>	
D		<p>As fragilidades da SEB são as próprias fragilidades do MEC. Essa fragilidade não é consequência da fragilidade da SEB. Na verdade, a própria SEB frágil é consequência da fragilidade do MEC como um todo, da maneira como o MEC encarou tudo isso. E qual é essa fragilidade, que contribuiu para que o próprio MEC tivesse dificuldade de encarar isso tudo? Faltou foco. O MEC priorizou muito esses programas nacionais, padronizados.</p>

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
G	<p>O Mangabeira veio de fora e tinha muito acesso ao Cid – inclusive pela relação que os Gomes tem como o Mangabeira. Ficou-se um período de tempo sem saber qual era o Ministério da Educação. Quer dizer, o Mangabeira chamava, as pessoas iam lá conversar com ele.</p> <p>Então, eles não começaram o segundo mandato com uma definição clara. Foi muito pouco tempo e, logo depois, veio toda a dificuldade que dominou completamente o processo. Então, embora isso tenha acontecido, já é um anúncio de que faltava clareza na força de dentro do governo para dizer “isso aqui agora é o nosso Plano”.</p>	
	<p>O Plano existia, mas ele não era a luz diária. Um Plano, para dar certo, ele tem de virar Plano de governo. O governo teria de colocar o Plano como a bússola. E isso não estava colocado.</p>	
	<p>Ao ler os documentos do Mangabeira, percebe-se que os documentos não tratam da implementação do Plano. O Mangabeira não estava preso àquele Plano.</p>	
	<p>Cid estava ali gestando um apoio do Mangabeira. O projeto educacional era aquele que estava sendo construído; não aquele outro já consolidado como o PNE.</p>	
	<p>Quando o Mercadante assume, eles estavam analisando o projeto do Ságuas. Aí já era o governo querendo dar sugestão sobre o que se queria. o Binho estava trabalhando nisso. Mas não se conseguiu nada. Não havia ali dentro uma posição sólida. Então, um Plano que está com esse tipo de apoio dificilmente vai emplacar.</p>	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	O pensamento do Mangabeira estava mais alinhado com o pensamento da Dilma. Ou seja, o Mangabeira estava criando algo com que a Dilma teve mais aproximação. E isso daí é uma restrição grande ao PNE.	
	Do ponto de vista da capacidade política, o governo deixou o Congresso trabalhar sem tentar barganhar algo que fosse exequível. Não se via na rotina do Ministério uma força grande - e o governo deveria estar muito preocupado com um plano dessa monta -. A questão dos prazos, por exemplo, todo mundo estava apostando da reeleição. Ora, se você está colocando um prazo de 2 anos, por exemplo, isso aí vai cair no nosso colo. Por que que o governo deixou passar prazos que todo mundo sabia que era inviável?	
H	É decisão política a não implementação com a força que ela precisa	
	A máquina é muito pesada, a máquina é muito grande. Temos o peso das decisões políticas. Porque o PNE não foi? Por decisão política. Essa é a essência.	
	Depois da saída do Haddad, já houve trocas sucessivas de ministro. Isso, para a política pública, é um desastre. A condição para se estabelecer política pública é completamente diferente em governos de continuidade.	
	Sobre o SNE, se fosse o Lula e não a Dilma, a gente teria avançado mais. Essa é a diferença. A Dilma tinha um olhar para outras áreas. Educação não era fundamental. Era um acessório no governo.	
	Sobre o Pátria Educadora, quem ela colocou para discutir isso? O Mangabeira. Ela fez uma escolha. Ela escolheu um slogan que não era realidade.	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	O Mangabeira construiu aquele documento e não chamou o MEC. O Mangabeira parecia que era out, que era fora do governo. O Mangabeira conversou com CONSED e UNDIME e não chamou o Mec.	
	A Dilma não causou só animosidade no MEC pelas escolhas junto a SAE. O novo mandato também implicou mudança na economia, a forma como se lidava com os repasses etc. A Dilma era muito difícil. E o Mercadante também não é uma simpatia. O Fernando tinha a capacidade de articulação. Até a Dorinha Seabra admira o Fernando.	
	A gente deveria ter feito um tratado, um acordo, um pacto, para ver onde se manteriam os esforços em torno do PNE, mesmo em face da crise. Era possível? Era. Tinha saída? Tinha! Tinha de se chamar para um pacto, coisa que a Dilma não fez. Ela não aproveitou o capital político ou o capital que o governo do PT tinha com as áreas sociais.	
I	Para começar, a ideia do CAQ ficou parada no MEC por dois anos – um ano na gestão do Haddad e outro ano na gestão do Janine. Depois, o MEC devolveu para o CNE – onde também ficou parado, porque, primeiro, não cabe ao CNE normatizar nada que tenha qualquer tipo de relação com valores orçamentários. O CAQ só pode ser regulamentado por um projeto de lei do Congresso Nacional, que estipule a origem dos recursos para isso, que é o que vai acontecer agora com o novo Fundeb.	
	O que realmente não andou e não andou por falta de articulação com estados e municípios, foi a definição de mecanismos de articulação federativa. Isso poderia ser feito independente do CAQ. Até foi constituída uma comissão para se discutirem várias possibilidades, mas não se conseguiu chegar a nenhum acordo e aí os estados e municípios, de alguma maneira, entendiam que era importante definir o novo desenho do Fundeb para poder rever a própria estrutura do Sistema Nacional de Educação e de como essa cooperação federativa pode funcionar. Agora, independentemente dos recursos, a cooperação federativa possui um componente político muito importante que é o fato	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	<p>de se estabelecerem regras de articulação permanentes, em que os diferentes entes têm participação e poder decisório para se discutirem grandes temas que afetam os três níveis de governo e também participar de decisões, por exemplo, a respeito do FNDE, recursos do PNLD, transporte escolar, uma série de programas que deveriam ser pactuados com estados e municípios. Por que isso não ocorre? Porque historicamente houve um tendência à concentração de decisões no MEC e no FNDE e o que a cooperação federativa indica é um sistema de articulação em que os entes federados têm uma participação decisória relevante e são legitimamente constituídos por representantes.</p>	
J	<p>Então, faltou empoderamento do PNE no debate nacional. As pessoas compraram algumas causas que, inclusive, dialogavam com o PNE, mas não o PNE.</p> <p>Muitos eventos houve, mas sem geração de mobilização permanente. No caso da BNCC, foi diferente. Porque havia os eventos e, no dia seguinte, o <i>day after</i>. Ou seja, tinha dono. Tinham debates, todo tipo de dificuldades, mas tinha dono, portanto, responsabilização, esforço para efetivação, trazendo experiências internacionais. Enfim, faltou ao PNE este poder de mobilização. Isso inclusive se reflete na desarticulação entre ensino básico e superior, em que os atores sequer se sentam para discutir caminhos comuns.</p>	
	<p>Essa coisa de ser de todos e não ser de ninguém, é o sinal de que a coisa não vai funcionar. Tem que ter uma liderança, inclusive, com capacidade de mobilizar a sociedade. E o PNE não tem este padrinho. Nem Todos pela Educação, nem Campanha nem Lemann, nem Consed, nem Undime, nem Andifes, nem Abrunhem. Cada um só olhava para seu foco e cada foco está dentro do PNE, em maior ou maior intensidade. Mas não houve coordenação entre instituições e atores, do ponto de vista sistêmico.</p> <p>Então, se não houver uma coordenação forte, que coloque isso - e aí é o MEC – que traga Consed, Undime, universidades, reitores, para fazerem</p>	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	regularmente um monitoramento, um acompanhamento dessas metas e uma avaliação dos eventuais cumprimentos das mesmas, é muito difícil.	
L	Dilma vai entrar naquela campanha, aquela campanha enlouquecida que foi a campanha contra o Aécio, e, quando ela começa o segundo mandato em 2015, ela já está muito enfraquecida politicamente. E aí ela troca o ministro de novo. Ela chama o Mercadante, depois o Janine e essas discussões fundamentais e estruturais da homologação e da regulamentação do PNE elas ou não acontecem ou acontecem de maneira muito atabalhoada.	
	<p>O PNE é ousado, mas ele não é inexecutável. Havendo um foco e uma priorização nas políticas públicas, por meio da priorização da educação, significa você priorizar inclusive o discurso e o debate. Porque você tem de trazer isso para o centro da agenda.</p> <p>Mas, em 2015, foi o ano de todas as articulações para o impeachment e foi o ano em que a esquerda ficou presa na teia da extrema direita.</p>	
	<p>Não há consensos. Não existe ponto de consenso dentro do próprio governo. O próprio Binho se posicionou contra o CAQ.</p> <p>E o Binho estava lá, era secretário. Tinha uma plataforma – Instituto Natura, Lemann, Itaú Social – essas grandes – criaram uma plataforma para formar secretários municipais chamada Conviva, e o Binho não permitiu que o MEC fizesse uma parceria. O Chico Soares concordou, mas o Binho não permitiu que essa parceria fosse concretizada.</p>	
	O grande erro da Dilma foi não ter colocado o Paim como sucessor do Haddad. Ela, rendendo-se às forças do PT e colocando o Mercadante, ela corta um processo que ia muito bem, que tinha foco, tipo Prouni, Fies, ainda que houvesse discordâncias. Mas havia uma determinação do presidente e endossada pelo Haddad da democratização do acesso à universidade, da política de cotas e isso tudo vai criar um clima bom,	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	<p>que é um clima raro em política que a gente tem é que aproveitar. É aquela coisa: o cavalo passa arreado e o bom político sobe nele e o mau político, como já dizia Maquiavel, não tem fortuna nem virtù; deixa o cavalo ir embora. Então, houve uma conjunção de fatores que foram muito importantes e determinantes e houve uma capacidade política de se aproveitar isso, no caso do Haddad. No caso dos outros, a própria crise política complicou qualquer entendimento do que havia dentro do ministério.</p>	
	<p>Dilma não é uma pessoa que faz política. No auge da crise, tinha senador da oposição que ficava 3 horas para ser recebido e depois eles desmarcavam. Então, ela não cria condições políticas. Ela não tem habilidade nem paciência para fazer política – isso é o grande erro do Lula. E aí, cá para nós, a Dilma é uma mulher desastrada politicamente. E uma mulher guerreira. Mas ela é um desastre político.</p>	
	<p>Dilma não tinha muita paciência também para os movimentos empresariais, tipo o Todos pela Educação. O Haddad tinha. Ele vinha a São Paulo, jantava com a Maria Alice Setúbal, almoçava com a Milu Vilella, depois ia de noite conversar com o pessoal da CNDE, Daniel Cara. Haddad fazia esse tecido. A Dilma não tinha a menor paciência e nem o Mercadante e aí foram geradas as condições para que tudo desse errado. E deu.</p>	
	<p>Sobre o Pátria Educadora, ali foi um desastre.</p> <p>Quando o Mangabeira Unger foi lançar junto com o Paes de Barros o documento, eles fizeram uma reunião com o terceiro setor na Paulista, no escritório da presidência. E o documento era um horror. E o Mangabeira não tem humildade. E mega inteligente, mas tem zero humildade.</p> <p>É um documento que a SAE faz sem a participação do MEC.</p>	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	Foi um desastre. Os atores da sociedade civil saíram desolados. E várias pessoas perguntaram ao Mangabeira Unger: Ministro? E o PNE? Eles não consideravam mais o PNE.	
M	Poderia se ter feito um CAQi “meia entrada”, “arroz com feijão”. Houve certa má vontade em relação ao Plano. O governo queria deixar sua marca e um plano limita as marcas, pois ele é de estado e ultrapassa o governo.	
	O PNE acaba sendo parecido com o plano anterior. Ou seja, o governo federal tinha muito pouco interesse. Por isso se lançou o Pátria Educadora, documento inclusive diferente da visão do próprio MEC.	
	Do ponto de vista do executivo, preferiu-se o pátria educadora, o FIES, o REUNI. o PNE ficou sem pai nem mãe.	
	A SASE tinha 3, 4 pessoas. Como uma secretaria pode ficar responsável por implementar algo da envergadura do PNE com um quadro diminuto desses?	
	A Dilma tinha condição de ter implementado o CAQi; poderia ter conseguido ampliar o valor do FUNDEB de 10 para 20%. Mas só ficou nas transferências voluntárias, de barganha. Na prática, estar-se-ia implementando o Plano.	
P	Quando se tem um ministro mais comprometido, fica mais fácil, incluindo o relacionamento com o ministério da fazenda e/ou economia. Mas, por exemplo, tanto o Paulo Renato quanto o Haddad foram bem-sucedidos em pautar essa agenda dos fundos, que não era bem vista pela fazenda. Trata-se de empenho dos ministros em conseguir isso. O corpo técnico do FNDE e do INEP, por exemplo, é muito qualificado. No caso da perda institucional, a SASE propiciava que o PNE chegasse aos estados e municípios. Era um órgão que auxiliava os entes subnacionais.	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	Por exemplo a CMN raramente tem uma pauta amigável em relação à educação.	
Q	A bem da verdade, o PNE, desde a sua promulgação, e, depois, houve a questão do impeachment em 2016, isso começa a quebrar um pouco o processo de atenção do PNE, embora parte da burocracia de servidores do MEC e do Inep mantenham foco e atenção nesta agenda, embora, do ponto de vista da alta direção, esta agenda tenha perdido importância.	
	Em relação à execução do PNE no MEC, o que parece haver é uma falta de coordenação executiva em relação aos demais entes federados. Mas as secretarias dão atenção. Há pessoas envolvidas nas secretarias do MEC que são mobilizadas em torno de metas do PNE.	
R	O governo não implementou algumas políticas que seriam essenciais dentro da perspectiva do PNE: sne e o caq.	
	A CNTE chegou a encaminhar para o governo lá em 2015, logo depois que o PNE foi aprovado, uma minuta pensada pelos trabalhadores em educação, quando se esperava que o governo pudesse debater e, depois, encaminhar para o Congresso, a implementação do piso e diretrizes para plano de carreira para os profissionais da educação. Eram 2 textos muito caros e importantes para a CNTE e não houve seguimento nesta pauta. Assim, como o CAQ e como o SNE, não conseguimos fazer a coisa decolar dentro do governo.	
	No governo Dilma, houve muita mudança, a despeito de haver um núcleo interno das secretarias que se manteve por mais tempo, mas nós não tivemos cabeças lá de cima – ministros mesmo – que se empenhassem em fazer esta discussão. Mas ministros também são indicados pelo governo e o governo poderia falar de certa forma que a educação deveria ser prioridade. Então, faltou prioridade, em uma perspectiva (num contexto) já de problemas fiscais. Havia falta de	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	<p>consenso dentro do governo e havia essa questão fiscal já se acentuando. Então, a pauta do piso e a pauta das diretrizes de carreira eram pautas fiscais e que diziam respeito ao federalismo totalmente. O governo não tinha articulação política para fazer isso. Parece o mesmo em relação ao CAQ e ao SNE. Então, já havia um desgaste nesta política interna do governo, mas, sobretudo, externa, com governadores e prefeitos. E houve atritos entre o Tarso e o ministro Mercadante, concernente à ADI 4848, em que Tarso se aliou, contra o governo federal, a outros governadores. Então, era uma situação bastante complicada politicamente. Precisava desta sintonia maior com governadores e prefeitos e aí o governo federal pecou. Além das questões internas ao governo, que podem ser várias. Mas faltou ali essa articulação, embora houvesse no MEC a SASE.</p>	
	<p>Com a CNTE, o diálogo da SASE era razoável. Conseguia dialogar, mas não conseguia avançar nas pautas. Houve também, dentro dessas mudanças de ministro, rupturas. Quando a SASE foi criada, o secretário era o Abicalil, ex-presidente da CNTE, deputado federal, uma pessoa muito articulada também com o movimento social e, depois, quando veio o Mercadante, sai o Abicalil e entra o Binho que, apesar de ter ligação com os movimentos, é um ex-governador, ex-secretário. Tudo bem que era uma pessoa apta a fazer esta articulação, continuou tendo um contato relevante com o movimento social, mas o problema é que as pautas não avançavam na SASE. Aquela questão mais fiscal, mais fiscalista, ela se internalizava mais dentro do Binho e isso dificultava um pouco os avanços.</p>	
	<p>A CNTE se manifestou a respeito do Pátria Educadora e expuseram várias críticas, sobretudo pela construção do processo, que não foi aberto nem democrático. Nem o MEC foi convidado inicialmente para aquele debate.</p>	
	<p>O governo pecou além da conta ao instituir aquele grupo do Mangabeira para pensar a educação, desconsiderando toda a discussão que vinha da CONAE. Foi uma ruptura na forma de construção do debate. O governo</p>	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	<p>pecou muito, iniciou errado, de maneira que a gente não pode atribuir causalidade apenas ao golpismo. Políticas equivocadas na área econômica, educacional, inclusive retrocedendo a avanços que tínhamos alcançado até então. Difícil explicar o que levou a essa nova condução.</p>	
S	<p>A equipe da SASE, a despeito da assessoria parlamentar, não teve uma estratégia de incidência legislativa, por falta de perfil de atuação mesmo. Isso pode ter implicado, por falta de experiência nesta relação com o parlamento, uma certa de perda de timing para apresentação de SNE.</p>	<p>Exige-se muito mais do MEC em coordenar. Então, exceto o CAQ, não havia grandes divergências em relação ao MEC não. Havia compromisso do MEC na consecução das metas, como fica claro nas ações da SASE. O que era de competência do MEC ele tentou fazer... Foi criada a instância com Consed e Undime; foi criada a comissão do piso; a rede técnica para tratar de temas importantes como o SNE e os planos de carreira, e rede de monitoramento e avaliação sob coordenação do MEC, além do anteprojeto de lei do SNE. Tudo isso foi iniciado. O MEC não se furtou a essa discussões, que eram funções precípuas dele mesmo. Talvez em tempos não satisfatórios, mas sempre houve encaminhamentos por parte do MEC, o que sinaliza para o compromisso com agenda do PNE.</p>
	<p>A SASE patrocinou, meio timidamente, o projeto do Ságuas Moraes (PT-MT), que foi o primeiro apresentado, digamos assim, inspirado nas deliberações das Conferências e com acúmulo de conhecimento advindo da SASE, por meio daquele grupo de trabalho que tinha o prof. Cury, o Abicalil, o Luiz Dourado e o Romualdo Portela. Mas o timing foi perdido, conquanto o acúmulo de informação conste no projeto do Ságuas e também com o FNE e no anteprojeto do projeto de 2016, já na nova legislatura, apresentado pela professora Rosa Neide.</p>	
	<p>Havia também as tensões de relação, a SASE chegando para ocupar alguns espaços, de maneira que a SASE ia ganhando corpo e robustecendo sua relação com a sociedade e com os demais entes federados.</p> <p>Então isso gerou uma ciúmeira e as relações também contam, e a SASE</p>	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	não conseguiu também estabelecer uma relação mais coordenada com a Campanha, a não ser quando houve a criação do GT do CAQ.	
	O tempo político não propiciou avançar e se fazer cumprir o CAQ...	
	A gente tem uma disputa de agenda entre pastas. O ministro da SAE, em razão do novo governo, adotou uma agenda de trabalho importante focada no SNE. Não deixou de ouvir o MEC. Mas atores próximos foram ouvidos. O Mangabeira fez rodadas de entrevistas. Primeiro, para criação do Pátria Educadora. Segundo, na construção do documento sobre o SNE. Parece que houve um estímulo descoordenado. Houve boa intenção, mas descoordenação. O governo expressou em diversos momentos esta descoordenação, que rebateu no MEC. Eles (MEC) ficaram alguns meses em crise existencial. Isso implicou uma certa desmotivação, uma perda de ímpeto no Ministério. E teve transição de governo. Teve a passagem do ministro Cid nada fácil. Esses elementos acabaram por contribuir para uma diminuição da capacidade de o Ministério centrar esforços na agenda do PNE, já no 14º, 12º mês de aprovação do Plano. A gente começa o governo já sob tiro cruzado, e isso dificulta bastante. Depois, o Mangabeira lança um documento já tratando da institucionalização do Sistema e aí ele invadiu competência mesmo e acabou demitido. Ali se afirma quem é o responsável pela agenda do Plano, pela agenda educacional e pela agenda do SNE. Isso evidentemente deixa sequelas na relação.	
	Sobre as trocas de ministro, elas impactaram fundamentalmente a implementação do PNE. Toda vez que se troca o ministro, sobretudo porque não tinham experiência de gestão pública... o Ministério é um monstro. O Cid ficou pouco e saiu sob muita crítica, de tensão com o parlamento. Sair brigando com o Presidente da Câmara e querer discutir um projeto de Sistema Nacional de Educação? Aperfeiçoamento da política de formação com quem tem o controle do ritmo da agenda? Já se cria um embaraço. Depois vem o Janine, que precisa ser convencido a	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	<p>respeito da agenda. É um dirigente que traz ideias novas. É preciso acumular novamente saberes, o que tem impacto grande. Mercadante, na sua segunda passagem, volta fortemente comprometido com a agenda do PNE, mas isso já no processo de dificuldade política do governo. As mudanças de ministro tem impacto na organização interna, nas mesmas bases de reflexão de determinado conteúdo. Tivemos vários sobressaltos, não só de troca de ministro; crise com a casa civil, crise com o próprio parlamento, crise política mais ampla. Ou seja, após a provação do PNE, não se teve mais vida fácil.</p>	
T	<p>O projeto do Ságuas é um projeto derivado das ações da SASE. Inclusive, este projeto é fruto do vislumbamento de que o governo teria dificuldades de encampar um projeto dessa monta, que lidava com a dura oposição dentro do congresso nacional em relação ao um tema federativamente espinhoso como este do SNE.</p>	<p>Dentro do governo, tudo que a SASE ofereceu estava pronto em 2015, com um documento de referência sobre o SNE.</p> <p>Tão logo sancionado o PNE, o projeto do Ságuas estava pronto.</p>
	<p>Passou a fazer parte do governo o Mangabeira Unger, que coincide com a passagem do Cid Gomes pelo MEC. No caso, foi gerada uma tensão entre MEC e SAE. Ou seja, houve uma disputa entre o que vinha do MEC e o pensamento coordenado pelo Mangabeira Unger. O discurso do Mangabeira, é um retrocesso e este processo mais tenso e conflitivo encontra culminância no golpe de 2016.</p>	
	<p>Sem dúvida que o intragovernamental também explica a não implementação de ações afetas ao PNE. Por exemplo, o governo federal não apresentou projeto de SNE e olha que já havia diversos acúmulos no MEC. Mas não custa lembrar que o projeto do Ságuas teve sua tramitação bloqueada. No caso, o Glauber Braga, como relator, estava asfixiado já no governo Temer. Ou seja, dificilmente a pauta andaria.</p>	
	<p>O embate SAE X MEC interferiu no cumprimento de diversas das iniciativas do PNE. Sem contar nas sucessivas trocas de ministro, né? Efeito da instabilidade parlamentar.</p>	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	<p>O tempo ali foi fundamental. E um governo que estava sob as cortas não reconheceu a premência da pauta, tal como reconhecia alguns anos antes.</p>	
	<p>O ponto interveniente pode ser considerado como derivante da atuação da SAE. Em relação ao SNE, o governo deveria se manifestar através de um projeto, ainda que precário. Afinal, seria um sinal para que o Congresso tivesse condição de avançar, porque ainda havia indefinição sobre as formações de maioria e minoria parlamentar. No caso, evidentemente que um sinal do governo, por mais que ele estivesse fragilizado, seria capaz de aglutinar uma base importante no Congresso para fazer avançar o projeto.</p> <p>A SASE inclusive chegou a um anteprojeto, mas este anteprojeto conflitou com os princípios do segundo documento do Mangabeira e nenhum dos dois saiu como produto de governo.</p>	
U	<p>As disputas começam a se dar e aí o governo começa a abandonar o financiamento, por exemplo, do Fies, Pronatec, mas também programas na educação básica, como PNAIC, recursos extras para creches que atendiam crianças do bolsa-família, os programas de construção de creches foram descontinuados. Em parte porque o PNE nunca foi no governo do FHC, nem nos governos do PT – e isso é uma dificuldade grande – capaz de compatibilizar planos decenais, com as estratégias que ditam a política orçamentária, que são os planos plurianuais e os planos anuais que são os planos orçamentários, as LOAS, as PLOAS, as LDOS.</p>	
	<p>A partir do segundo mandato Dilma, a coisa realmente se altera. Aí foi uma sucessão de equívocos. O próprio Cid Gomes é um equívoco incrível. Mas se botava fé nele. O incrível sucesso dele no Ceará só é comparável ao incrível fracasso dele no MEC. Ele foi o melhor dos nossos governadores em termos de educação. Mas se torna um dos ministros mais ineptos, a ponto de terminar como terminou, com aquela briga com o Eduardo Cunha. Ele é sucedido pelo Janine e, por mais que a gente tenha simpatia pelo Janine, não tem vocação burocrática para um</p>	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	<p>lugar como o MEC é. O MEC é tudo, menos um lugar para um grande pensador. No momento, a gente precisava de um grande executor, de alguém que conseguisse consertar os equívocos que estavam ocorrendo, inclusive porque o Levy é quem estava mandando no ministério. Aí o Mercadante volta, mas já é outro Mercadante, abandonando a casa civil ou sendo abandonado.</p>	
	<p>Qual é um dos grandes êxitos da parceria do Haddad com o Paim? O Haddad é um formulador brilhante, um cientista político com uma visão de mundo muito sofisticada e que aprendeu muito com o Lula, a ouvir etc. E que tem a qualidade de ter uma formação também econômica, no Mestrado. Ele foi analista do Itaú, do Unibanco, ele trabalhou como chefe de gabinete. E, quando ele chega com o Paim, que também tem uma trajetória muito parecida, Haddad e Paim conseguem fazer um contraponto aos tecnocratas de planejamento e fazenda, como nunca houve no MEC. Isso termina com o Paim. Haddad e Paim conseguiam via Lula. Se não tem via Lula, vai via Congresso. Até se brincava: o Brasil já se endividou por tudo, para fazer Transamazônica, para importar petróleo. Se tiver de quebrar o Brasil para melhorar a educação, terá valido a pena.</p>	
	<p>O Joaquim Levy chega num outro contexto. O Cid não havia nem tomado posse o Levy já estava despachando desde a transição, com um diagnóstico já formulado na cabeça dele. Uma visão muito clara de que tudo que foi feito no MEC foi expansão.</p>	
V	<p>Sobre o Pátria Educadora, a presidente colocou isso para o MEC. Era para todo mundo se articular. Mas também não deu tempo de edificar esta noção. O foco era muito bom, a ideia era muito boa, mas a efervescência política do Brasil significou que não havia mais oportunidade, como no momento anterior.</p>	
	<p>A boa construção de um projeto é a sustentação política daquilo que se quer. O MEC tinha sustentação, um esteio que era o PNE, entretanto, a</p>	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	<p>liderança, quem está a frente para tocar o projeto é muito importante. E, se houvesse uma troca pensada, elaborada, com uma pessoa do perfil e que conhece exatamente o que está planejado e vai dar continuidade é uma questão. Agora, se eu faço trocas, como no caso do MEC neste período, de pessoas que, muitas vezes, recebiam o MEC sem conhecer o que a pasta vinha fazendo, dentro da própria proposição de Pátria Educadora, havia descontinuidade. Cada vez que se trocava um ministro, a base, que é uma base muito comprometida, tinha de se sentar com aquele ministro, negociar tudo de novo. Não que se desmontasse o que estava sendo feito. Mas havia outros focos. Até se retomar, a gente perdia ali um semestre. Então, isso foi muito caro para o que aconteceu.</p> <p>O MEC não deu continuidade às políticas na troca dos ministros. Por mais que retomasse, por mais que a SASE – que fez um trabalho muito bom, inclusive de diálogo social, de diálogo federativo para dentro do ministério. Era o coração ali do que estava no PNE. Ela (a SASE) encarnou a proposta do Plano, mas, mesmo assim, a relação com os ministros...</p> <p>Houve prejuízos, mas o tempo político é que foi realmente perdido naquele momento. Todos os ministros que entravam sabiam que tinha de discutir CAQ, CAQi, SNE, formação de professores etc. A pauta principal estava estabelecida e estava claro qual era o papel do Ministério da Educação na política brasileira, mas, infelizmente, o que se viu é que a não aceitação por parte de quem perdeu a eleição fez com que, a partir de 2015, estrangulasse-se qualquer possibilidade de política pública boa no Brasil.</p>	
	<p>Sobre o Pátria Educadora da SAE, a concepção já fugiu um pouco daquela que o MEC estava seguindo. Aí vem o Mangabeira dos EUA e, com sua visão muito própria e particular, discordava daquilo que o Ministério estava fazendo e, aí, a presidente Dilma, por concepção pessoal, é muito determinada. A lentidão, a vaidade, e chega alguém</p>	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	<p>disposto a fazer algo mais rápido, e já havia um conflito. Qualquer pitada a mais criava faísca. Mas, se o momento do país estivesse tranquilo, poderia ser um documento de discussão e a coisa caminharia.</p> <p>Mas, infelizmente, tudo criava uma celeuma muito grande e não era o momento de se ter apresentado um documento desses (o Pátria Educadora). De novo, as vaidades prejudicaram, conquanto a questão política fosse mais relevante. Não havia, de fato, espaço para uma construção política, para se pactuar com o Congresso e fazer as coisas acontecerem e, a partir do PNE, consolidar as legislações brasileiras que passam pelo parlamento. Então, o que o parlamento fez naquele momento era um plano evidente de destruir a presidente. E a presidente, quando tomou posse, disse claramente que iria afastar as pessoas desonestas do entorno. Aí era uma briga de titãs e ela acabou perdendo o mandato.</p>	
X	<p>Nós tivemos avanços, mas tivemos problemas no governo da presidente Dilma. Eu nunca entendi esse programa coordenado pelo Mangabeira Unger como assessor especial, com o nome Pátria Educadora. Eu nunca consegui entender. Eu não sei quais foram os objetivos. O Brasil fez a melhor gestão do ponto de vista educacional não só reconhecida pelos petistas, mas por qualquer pesquisador. Durante o período que o presidente Lula governou, se você olhar para a educação, do ponto de vista numérico, orçamento, programas, parte constitucional, sob qualquer prisma, número de aperfeiçoamentos, número de doutores, sob qualquer prisma, se você analisar as ações do governo Lula ao término do governo, durante cem anos, é monumental, unanimidade dos pesquisadores de que é a principal obra do governo. E foi uma grande obra. Assim, a despeito do respeito pelo Mangabeira, eu nunca entendi o que o governo quis dizer com Pátria Educadora e sendo o Mangabeira Unger o encarregado por este projeto. Esse é um ponto.</p>	
	<p>A presidente Dilma não sancionou o PNE como se esperava. Mas ela sancionou o PNE nos estertores do prazo. Os deputados envolvidos não tiveram a possibilidade de estar juntos da presidente, num dos projetos</p>	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
	<p>mais importantes nos últimos anos do país. Então veja, é uma coisa muito estranha.</p> <p>Então o não estímulo pela realização de algumas metas talvez seja explicado pela perda de importância, de centralidade do plano. Havia mal-estar em relação a algumas metas.</p>	
	Houve problemas dentro do governo que contribuíram para certos atrasos. O PNE foi sancionado nos estertores, não houve evento, as bases não foram chamadas. Nem o presidente da comissão especial ou o relator foram avisados.	
	O período Dilma foi um período muito atribulado. Ela sofreu muito. Tinha uma oposição muito consolidada e muito forte. Mas a área econômica ficou influenciando ali, né?	
Y	<p>Quando o novo governo se inicia, começam as disputas internas e aqueles acordos que foram feitos para a aprovação do PNE não necessariamente tem força para se manter.</p> <p>Porque uma coisa e se pensar as disputas políticas para a aprovação – em um determinado contexto, em época de eleição nacional. E foi uma eleição muito acirrada, que, inclusive, contribui para explicar 2016.</p>	
	<p>O governo Dilma também não tinha muita condição de fazer política, inclusive pelo perfil tecnocrático dela. Dilma não era uma pessoa muito aberta ao diálogo e isso vai gerando tensões dentro do próprio governo. E, dentro do próprio governo, havia muita disputa.</p> <p>Quando começaram a desenhar o simulador, havia disputas mesmo, embates dentro do próprio MEC.</p>	

Entrevistado	Capacidades Estatais	
	Políticas	Administrativas
W	<p>Ali havia uma disputa entre três pessoas: Mendonça, Rossieli e Maria Helena. Maria Helena, com todas as vaidades pessoais e o desejo de ser ministra. Enquanto Mendonça permaneceu, havia um projeto deles... “Vamos botar a BNCC na rua, vamos fazer a reforma do ensino médio, vamos botar a mão até onde a gente pode... o resto a gente vai tocando, sem muita novidade”. A lei natural seria de que Maria Helena fosse ministra. O que pesava contra ela era ser justamente ligada ao PSDB. O DEM entregaria o seu único ministério para o PSDB. Ao mesmo tempo, havia uma indefinição sobre quem substituir o Mendonça... Rossieli foi crescendo no colo da Maria Helena e do Mendonça.</p> <p>Ela achou até o último momento que seria ela a indicada. E o Rossieli assumiu e a Maria Helena pediu demissão dias depois. E o Rossieli acabou conseguindo que a Maria Helena deixasse o MEC. Até porque, na verdade, a trinca pouco se amava.</p>	

Entrevistado	Stakeholders	
	Coalizões de Defesa	Grupos de Oposição
A	Em relação ao apoio ao PNE: Associações corporativas como a CNTE; Associações Científicas da Educação (ANPEd, ANPAE), a Campanha e até mesmo o Todos.	Sobre as oposições ao PNE, de maneira geral, houve orientações de organismos internacionais e alguma manifestação reticente da ABMES.
	Embora com panos de fundo distintos, o Todos e a Campanha mostram-se interessados na efetivação do PNE.	A mais “barulhenta” se reporta aos grupos evangélicos em relação a certas pautas de conduta ligadas ao direito à diferença. Vez por outra, algum preposto do governo indica os resultados do PISA para justificar “muito dinheiro (sem o PNE), pouco resultado”. O próprio governo atual faz alusões a Paulo Freire como intelectual marxista (que ele não é) para generalizar um pretense “marxismo cultural”. As iniciativas do governo

Entrevistado	Stakeholders	
	Coalizões de Defesa	Grupos de Oposição
	O apoio e participação dos estados e municípios se deu sobretudo por meio da CONAE, especialmente a UNDIME.	
C	No caso da LDO e da LOA, não há muito lobby em relação a assuntos educacionais.	
	Em relação ao PNE, ele tinha mais força no início. As pessoas ainda acreditavam. Tanto que a consultoria fez duas publicações e pararam nestas duas. Na terceira, já não se tinha muito clima para se falar sobre o PNE, sobre o que estava sendo cumprido, sobre as perspectivas. Infelizmente.	
	Quando a questão é mais específica, por exemplo, discussão do FUNDEB, aí sim esses atores aparecem e as relatorias os levam muito em consideração, porque é uma forma de representatividade que eles têm. Campanha e Todos têm peso forte na opinião dos relatores. Outros atores importantes são CONSED e UNDIME, a CNTE. De fato, eles se articulam entre os políticos e influenciam o processo.	
F	Os atores chave são os dois braços da sociedade civil, que estão muito presentes lá no Congresso que é o Todos pela Educação e a Campanha – a CNDE.	
	Neste momento do Plano houve uma coalização bem forte entre Campanha e Todos pela Educação.	
	A pauta do CAQ a que a Campanha desenvolveu. O parecer do CNE sobre o CAQ foi trabalhado com a Campanha.	

Entrevistado	Stakeholders	
	Coalizões de Defesa	Grupos de Oposição
	Tem a CNTE também, que esteve muito presente. E a Campanha e a CNTE andam muito juntas.	
	Em relação à Reforma do Ensino Médio, durante o governo Temer, foi o momento em que a coisa azedou entre o TPE e a Campanha.	
	A Undime está geralmente próxima da visão da Campanha, muitas vezes mais ligadas às questões mais sistêmicas da educação.	
H	A UNDIME foi responsável pela logística da CONAE, por meio de convênio com o MEC. Foram mais de 5.000 pessoas participando, muito em vista da capilaridade da Undime. E aí houve uma mobilização. Valeu! Não foi fácil. Os 10% do PIB até hoje é uma guerra.	
	A mobilização no Congresso Nacional, seja na Câmara seja no Senado, ela foi muito bem feita. O Daniel Cara da CNDE, inclusive, ele é muito bom nisso. E a Undime tinha a força dos prefeitos e dos secretários de educação. Na época da aprovação do royalties do petróleo, o Romero Jucá era o presidente do senado e eles estavam lá, apanhando muito do Mercadante, que não queria os royalties, 75% para educação e 25% para saúde – a gente ainda cedeu 25% para a saúde.	
	No caso da tramitação do PNE na Câmara, eles conseguiram aliados importantes, do próprio PT: a Fátima Bezerra, a Sara Bernardes. Mesmo contra o partido, elas se mobilizavam em prol do PNE. Já a área econômica, ela é o inferno da educação.	
J	As diferentes entidades, instituições e setores olham muito mais para as pautas que defendem do que o próprio PNE.	
L	Quem é que se envolve muito? A CNDE, que faz um portal chamado “De olho nos planos”	

Entrevistado	Stakeholders	
	Coalizões de Defesa	Grupos de Oposição
N	<p>A CNTE é a legítima representante dos professores, a Undime é a legítima representante dos municípios na área educacional. Mas esse campo da esquerda se acomodou muito fácil à ideia de que eles eram representantes suficientes. Eles se acharam permanentes. Inclusive suas pautas corporativas criaram problemas. Por exemplo, a pauta corporativa em torno do piso salarial, que tem que ver com questões complicadas de equilíbrio fiscal na folha de pagamento. Mas seria razoável pedir ao sindicato dos professores para ter alguma responsabilidade fiscal? Talvez não. Mas a conta vem também.</p>	
O	<p>Sobre a relação entre CONSED e UNDIME, a relação foi muito conflituosa, desde a discussão do Fundeb, pois a Undime defende os interesses de recursos para creche e o Consed, para o ensino médio.</p> <p>Mas hoje se pode dizer que mais são os pontos que os unem do que os separam. Mas, antigamente, o relacionamento era quase que zero. Não se tinha maturidade institucional. Hoje, há maturidade mais avançada. É possível se saberem quais são hoje os pontos de concordância e de discordância, mas ambas as entidades atuam juntas em prol da educação brasileira.</p> <p>Sempre o fator de maior conflito foi a definição de recursos mesmo.</p>	
	<p>O que mais influencia mesmo uma agenda é toda uma conjuntura: atuação do ministério, da comissão de educação nas casas legislativas... É um conjunto de instituições que convergem para aquele tema. Inclusive a influência do terceiro setor, que cresceu muito nos últimos anos: Todos pela Educação, Lemann, Inst. Unibanco, Itaú Social. Não se pode ignorar a influência do terceiro setor na agenda nacional. O terceiro setor é um parceiro forte junto com MEC e estados e municípios compõem este poder de influenciar e tirar as políticas públicas do papel. O próprio Todos tem um papel bastante atuante na implementação dos Planos Estaduais de Educação. O Todos fez o observatório do PNE, atuam junto com os tribunais de contas, incluindo o TCU.</p>	

Entrevistado	Stakeholders	
	Coalizões de Defesa	Grupos de Oposição
		Em relação aos royalties do petróleo e Fundo Social do Pré-Sal, o Consed se absteve destes dois pontos, em virtude da defesa de alguns estados que perderiam. Não houve consenso. O Consed sempre faz a opção de publicizar o que é consenso e deixar interno aquilo que não é consenso.
P	No segundo PNE, além do Consed, da Undime e da CNTE, entraram as redes como atores importantes: a CNDE sendo a principal. No caso, havia o esforço destas instituições de não apenas fazerem advocacy do ponto de vista político, mas também, do ponto de vista técnico.	

Entrevistado	Contextos				
	Político			Econômico	
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer		PNE e o Gov. Bolsonaro
A	Aí entra o processo de impeachment e, com isso, realmente, o plano foi engavetado.	O PNE foi considerado, pelo menos nas vozes de Dilma e Lula, uma “jóia da corôa” de seus governos. Com o impedimento da Presidente e assunção de Temer, houve um esfriamento com a emenda do Teto, mas ainda havia um certo respeito pela legalidade. Com a vitória da direita mais conservadora, o PNE terá destino igual aos que se lhe precederam.		O plano contém algumas coisas referentes a costumes que são do desagrado do atual governo, que não tem simpatia pela educação, haja vista os ministros que foram indicados e que são ministros, de alguma maneira, omissos: ou atacam a educação ou têm algum tipo de rejeição à educação.	“Ainda no governo Dilma, o barril do petróleo baixou para 40 dólares. Isso balançou, por assim dizer, o desenho, a arquitetura do plano”.

Entrevistado	Contextos				Econômico
	Político				
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
		Em relação à CONAE, uma parte dos atores optou, como ato crítico, por pular fora da CONAE e criaram a Conferência Popular (http://fnpe.com.br/conape2018/ - http://fnpe.com.br/). A cisão implicou o enfraquecimento de ambas. A força da CONAE 2010 e 2014 passou despercebida em 2018... Não houve força para a CONAE ser forte em 2018.		Como pleitear um Sistema em um governo “que é descoordenador da saúde e da educação?. Há, atualmente, um paradoxo: o MEC não assume os artigos 8 e 9 da LDB, não assume o artigo do PNE, não assume o artigo que manda ele ter a coordenação na lei de nº 9.131 de 1995. Então é uma descoordenação completa.	
			Trata-se de um governo conservador, autoritário e reacionário.	Certamente a meta 20 é determinante para o conjunto do PNE, dado que o PNE é um Plano (radiografia, metas e recursos). Na falta de um desses componentes, não há Plano.	
			Guedes = três D: desregular, descentralizar e desvincular. A três medidas provisórias (186, 187 e		

Entrevistado	Contextos				Econômico	
	Político					
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro		
				188) são “desconstituidoras”, inclusive da desvinculação...		
				Capacidade de o Ministério da Educação se relacionar com os demais poderes da União; Hoje é muito baixa, devido aos novos ocupantes do governo federal a partir de 2019.		
			O atual CNE tem um forte componente ligado ao sistema privado.			
B	No que concerne ao impeachment da Dilma, houve uma mudança de visão, além da mudança de campo ideológico. Por exemplo, a mudança de visão foi mais abrupta do que aquela entre FHC e Lula, quando também se mudou o campo ideológico.	Não se quer dizer com isso que tudo se daria às mil maravilhas, se os contextos tivessem permanecido os mesmos. Haveria problemas de implementação, claro. Mas houve uma ruptura tão forte que, para o novo conjunto de atores, o PNE deixou de ser agenda. E esta realidade, naturalmente, influenciou todo o resto.		A própria alteração do desenho institucional do MEC pode ter impactado a implementação do PNE. Por exemplo, a extinção da SASE. A SASE era a ponte entre o MEC e os entes subnacionais, em relação à agenda dos Planos de Educação. A SASE montou assessoramento a estados e municípios na	O PNE teve a má sorte de, logo na sua fase inicial de implementação, ser atropelado pela crise econômica	

Entrevistado	Contextos				Econômico
	Político				
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
				<p>elaboração dos Planos Subnacionais de Educação etc. Eles mapeavam o status dos Planos etc. A SASE, no mínimo, mantinha a agenda viva e visível. Depois, eles montaram a assessoria para o plano de carreira dos entes subnacionais etc. Essas iniciativas tinham total aderência às ações do PNE e, com a extinção da SASE, provavelmente, nada disso foi absorvido por outros órgãos dentro do MEC.</p>	
	<p>Depois do impeachment, veio a emenda constitucional nº 95 que, claramente, fecha o horizonte que o PNE tinha desenhado em termos de gasto público, inclusive inviabilizando os 7% até 2019.</p>	<p>A crise política se reflete no PPA, na LDO, na LOA etc. E, mesmo assim, a inclusão do PNE nestes dispositivos de planejamento e orçamento aconteceu muito mais por iniciativa de parlamentares relacionados à temática, aos relatores, apoiados pela consultoria legislativa, do que por uma decisão de governo, ou de um grupo político que encampasse efetivamente a pauta.</p>			

Entrevistado	Contextos				Econômico
	Político				
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
	<p>Vinha-se de um cenário otimista, do desenho de várias políticas educacionais importantes, incluindo expansão do gasto, aumento da rede de educação profissional, financiamento da educação infantil. Cenário de grande estabilidade no ministério da educação. O Haddad ficou uns 7 anos. Depois o Paim, o Mercadante... Este conjunto de pessoas que passou MEC, a despeito de certas divergências, tinha uma visão de futuro comum para a educação, que é muito diferente daquela que veio depois.</p>	<p>O PNE teve a má sorte de, logo na sua fase inicial de implementação, ser atropelado pela crise político-institucional</p>			
C			<p>Um aspecto que é uma grande barreira e que praticamente revogou as metas do PNE é a Emenda Constitucional nº 95 do teto. Porque o PNE, necessariamente, obriga a expansão de gastos, para se atingirem aquelas metas.</p>		<p>O planejamento que elabora as propostas orçamentárias. No caso, tudo dentro do teto de gastos. Qual é a tendência atual dos orçamentos? Comprimir as despesas discricionárias (investimento e custeio). A todo ano, este</p>

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
					fenômeno se repete, pois aumentam-se os gastos de pessoal e previdência e está chegando praticamente no colapso de custeio e investimento, sendo o investimento praticamente zerado. O custeio com o mínimo possível para manter as universidades, os institutos federais.
			Observa-se o aumento das despesas discricionárias dos demais órgãos, ao passo que as despesas discricionárias do MEC não aumentam, revelando um possível descompromisso com a pauta do PNE, uma vez que o Plano demandaria o aumento dos investimentos setoriais...		
			Daí veio o teto de gastos e, por uma questão totalmente involuntária, já no governo Temer, a complementação saiu do teto de gastos. Este fator foi determinante para que o FUNDEB fosse aprovado,		

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
				agora, com 23%. Não fosse esse deslize do governo federal, haveria argumentos para barrar o FUNDEB.	
E	A troca em função do impeachment: o foco passou a ser a BNCC e a reforma do ensino médio. De certa forma, a SASE - que foi criada justamente com essa preocupação de implementar o SNE, da articulação dos sistemas de ensino - ela foi desestruturada. E depois, agora recentemente, a SASE até acabou.	A eleição de 2014 complicadíssima. Depois 2015. Uma situação difícil do ponto de vista político e fiscal. Mergulhou-se numa crise fiscal muito grande, fruto de uma série de questões. E ali se instalou uma crise política em 2015, em que tiveram no MEC 3 ministros. Paim ficou no MEC 11 anos. O Haddad ficou 7. O Paulo Renato ficou 8. Então, assim, como construir uma agenda sem que se tenha uma certa estabilidade do ponto de vista do ministério? Esse é um elemento que acabou, de alguma forma, também influenciando diretamente esta questão do foco, vamos dizer assim, no Sistema Nacional de Educação, embora houvesse dois anos para implementá-lo.		O MEC está ausente. Não tem mais essa preocupação com as questões estruturantes. É só a gente verificar o que aconteceu com o FUNDEB, que partiu do Congresso e não do MEC. E a regulamentação. Nós estamos enfrentando um projeto que também partiu do congresso. Agora, como é que vai regulamentar o FUNDEB, sem a participação do MEC? Isso é muito difícil, pois há todos os comandos que precisam ser dados no governo, não só no MEC, mas no tesouro nacional, no Banco do Brasil, no FNDE, no INEP.	Começamos gradativamente perdendo um pouco essa agenda, até chegarmos à situação ali de 2015, quando nós tínhamos uma situação fiscal muito grave. Essa agenda foi perdendo força e, depois, nós tivemos toda a situação do impeachment e, depois do impeachment, a situação da eleição do Bolsonaro, as questões do Ministério da Educação e a questão fiscal cada vez mais se agravando. Então, isso aí, óbvio, que pesou muito na implementação do Plano.

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
F		O segundo governo Dilma já começou meio balançado com essa questão da instabilidade política, com essa coisa de questionamento dos resultados eleitorais e com essa agenda de austeridade aí chegando.	O governo Temer pegou o abacaxi do PNE e não era o PNE ligado ao grupo das pessoas que tradicionalmente estava ligado ao estilo de gestão do Temer. O apoio do Todos pela Educação foi muito importante neste momento, pois, de certa forma, este braço empresarial legitimou aquele texto. Então, não era um texto do PT, da Dilma etc; era um Plano legítimo e o governo Temer teve, de alguma forma, de dialogar com o PNE. Mas, se eles pudessem, de alguma forma, eles colocariam o PNE dentro de uma gaveta e esqueceriam que ele existe. Mas tiveram de se haver com aquilo que estava previsto em lei.		Num primeiro momento, o segundo governo da Dilma também se partiu ao meio com essa coisa da austeridade, né? Isso se chocava com a lógica de se gastar mais com PNE, principalmente, nesta questão do financiamento.
			No momento do Temer, ainda houve uma certa tentativa de se fazer algo e foi a SASE que fez um pouco esse caminhar, embora com uma visão muito crítica do CAQ. Eles viam o CAQ como uma precificação da educação.		

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
				Parece até uma contradição, pois se trata de um grupo bastante progressista (a Campanha) da educação querendo precificar a educação e a educação não é precificável, pelas diferenças regionais etc.	
G				Eles reduzem a educação a uma questão moral, de costumes. É uma concepção que está muito longe da concepção libertária, por meio do florescimento do indivíduo como pessoa, inserida na sociedade e no mundo do trabalho. Então, há esse grupo grande que é contra tudo.	
H	Em seguida, a gente tem o golpe e aí esquece, né? É Michel Temer. É outra história.	O PNE poderia ter ido adiante, mesmo na crise política e economia? Sim! Porque não foi? Decisão política.			O PNE poderia ter ido adiante, mesmo na crise política e economia? Sim! Porque não foi? Decisão política.
J		Neste mesmo período, estava-se discutindo a BNCC. E porque a BNCC sobreviveu a governos e a			

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
		<p>ministros diferentes? Porque na BNCC, que não era unanimidade, o debate estava dentro da área da educação, dentro da sociedade. Então era terceiro setor debatendo, secretários debatendo. Houve esse debate nacional e foi passando governos. Neste debate, organizado muito pela sociedade civil, organizado inclusive por pessoas de diferentes perfis, inclusive políticos, havia gente mais à esquerda, mais à direita discutindo e criando a temperatura para a implementação da BNCC. E, mesmo com o impeachment da Dilma, com o Temer, que também teve seus problemas, foi implementado e está inclusive sobrevivendo ao atual governo que, desde seu início, tenta acabar com a BNCC e, até agora, não conseguiu e nem vai conseguir. Por que isso está, digamos, empoderado por diversos setores da sociedade.</p>			
K			<p>Na época do Rossieli, quase se teceu um acordo para aprovação do substitutivo de lei de criação do SNE e do regime de cooperação (Glauber Braga era o relator, [PSOL-RJ?]).</p>		

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
			Havia uma negociação. O que inviabilizou foi se mencionava ou não o CAQ e se mencionava o valor aluno ano.		
L			Quando começa a discussão e aí eles depõem a Dilma e entra o Temer, a discussão não passava pelo PNE. Então a turma do PSDB que ocupa o ministério da educação, porque o ministro é do DEM (o Mendonça Filho). Mas, do segundo escalão para baixo, era quase todo mundo do PSDB: Maria Helena, Maria Inês Fini e mais muitos outros. E elas desconhecem o PNE. Não só desconhecem como atuam para o esvaziar.	Quando começa o governo Bolsonaro, eles não reconhecem o Plano, como agem para acabar com o Plano. E aí tem 0 diálogo, 0 conversa.	
			O Plano não fica mais em pé. Primeiro, porque ele estava em cima de um governo que está totalmente enfraquecido politicamente e, segundo, de um governo sem nenhuma base social e legitimidade. Tanto que eles fazem a Reforma do Ensino Médio por uma medida provisória, que é algo	Hoje não há nenhuma condição política, para se tentar retomar o PNE... Hoje é um documento moribundo...	

Entrevistado	Contextos				Econômico
	Político			PNE e o Gov. Bolsonaro	
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer		
			escandaloso. Eles fazem a emenda (pec do teto) e aí o Brasil está em recessão, o governo politicamente está sempre em crise, o Temer ameaçado de impeachment várias vezes. Então, não tem foco, não tem política e o pior, as pessoas que estavam no MEC não estavam nenhum pouco ligadas à defesa, à concretização do PNE.		
		Você tem o MEC que não tem uma coordenação forte, porque tanto o Mendonça - político experiente - quanto o Rossieli (era um estrangeiro no MEC) que veio depois, eles não tinham essa força política que teve o Haddad e o Paim. Força política que se mostra na vitória de todas as emendas e projetos de lei que ele mandaram para o Congresso e que eles não perderam nenhuma.			
		Essa força política a gente fica achando que não, que é bobagem, você tem os			

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
				movimentos sociais nos gabinetes dos congressistas e se você tem um governo que estabelece diálogo com esses congressistas, você vai fazendo a base, tece-se esse tecido que dá sustentação para essas políticas. E isso não aconteceu: nem Mendonça e nem Rossieli fazem.	
			Já havia um diálogo muito reticente dos movimentos sociais com o governo Temer. Depois da aprovação da emenda do teto dos gastos esse diálogo deteriora total.		
M	O governo federal está mandando bilhões para a Educação Básica via transferência voluntária. Aí veio o golpe e voluntário é voluntário. O que fez o Temer? Cortou. Cortou Proinfância, Mais Educação. Esses recursos que o governo federal passava voluntariamente, isso praticamente já viabilizava um CAQi.				

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
N		Tanto a situação econômica quando as relações entre executivo e legislativo foram se esgarçando, ainda mais de 2015 para cá. Então, na prática, há ausência de medidas explícitas para viabilizar elementos do PNE.		Hoje, uma parcela considerável dos deputados não tem o PNE como referência. Tem, até de certa maneira, um segmento que objetiva tornar inválidas certas metas e certas teses do PNE, principalmente a ênfase que o PNE dá à oferta pública de educação.	E, efetivamente, de 2014, quando o plano foi sancionado para cá, o orçamento do governo federal para colaborar com os entes subnacionais na perspectiva de apoiá-los a conseguir as metas do PNE é nitidamente decrescente.
					O PNE é de 2014 e, logo depois de sua promulgação, vivenciamos um período de restrição orçamentária, de restrição das finanças públicas. Então, de todas essas leis que viram letra morta, a conjuntura de implementação do PNE o transformou num forte candidato a letra morta, especialmente naquilo que deveria ser acelerado e ativado por causa da lei e que a lei não vai produzir motivação nem mecanismos para que as

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
					metas sejam cumpridas, para que os efeitos sejam produzidos.
O			Nas duas últimas diretorias do CONSED, a pauta da reforma do ensino médio ganha bastante força.		
			O Consed foi muito ativo na BNCC e Reforma do Ensino Médio. Até porque é quase impossível que o Consed não atue, uma vez que ele é demandando sobre as pautas educacionais. Ele é demandado pelo executivo, pelo terceiro setor, pela frente parlamentar pela educação para emitir posicionamento etc. O Consed é instado a emitir parecer.		
P			O processo acabou ficando muito politizado. Principalmente no governo Temer, ali com a Maria Helena, a coisa se politizou muito. Ela não podia ouvir falar em CAQ, que ela considerava ter a marca dos partidos de oposição.	No atual governo, com o atual executivo federal, fica mais difícil, não obstante haja os técnicos de carreira, por exemplo, o pessoal do INEP. A gente teve a perda institucional que foi a perda da SASE, que não	

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
			A Maria Helena acabou bloqueando o debate sobre o CAQ. Ali era um pouco de vaidade e uma má compreensão sobre o conceito. Infelizmente, o debate foi barrado por diferentes preferências políticas entre os atores.	foi substituída por outra instância. Mas, como o processo de pressão pelo SNE, o executivo acaba tendo de dar algum tipo de resposta.	
			Aí pegou uma agenda que era uma agenda política para os operadores do governo Temer: a questão do ensino médio. Eles procuraram fortalecer algumas bandeiras deste setor.		
Q			O próprio esvaziamento de uma secretaria como a SASE já demonstra, de certa forma, uma reversão de interesses, sem que o foco seja o PNE.	A SASE, hoje em dia, é um departamento, perdendo força com os entes federativos, inclusive no sentido de capacidade de coordenação federativa do MEC.	
			O que aconteceu é que, no Temer, houve muitas pessoas do PSDB indo para o MEC e são pessoas com histórico na área, inclusive de participação	A última vez que o Inep fez uma apresentação sobre as metas do PNE ao MEC foi quando a Maria Helena ainda era a	

Entrevistado	Contextos				Econômico
	Político				
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
			no MEC. As pessoas tinham familiaridade com o tema. Esses atores com essa vivência sabiam de alguma forma da agenda, tinha conhecimento da agenda e uma abordagem que não representava uma ruptura tão radical, como houve no caso do governo Bolsonaro.	secretária executiva, na gestão Temer. De lá para cá, houve o lançamento do terceiro relatório e foi feito de véspera o convite à mídia e a publicização foi pequena. A agenda PNE não é o foco da gestão atual. Pelo contrário, na ocasião da divulgação do relatório, foi deliberado a não se dar divulgação ao relatório do PNE.	
R	O PNE é aprovado em 2014 e, em 2016, a gente tem uma ruptura institucional. É uma mudança muito brusca de visão de estado. Embora o parlamento tenha aprovado aquela lei e tenha havido uma reformatação da coalização no parlamento, isso muda muito a concepção de estado de quando se aprovou o PNE, após a ruptura política do Brasil.	A meta 20 é uma meta praticamente comprometida, inclusive dentro de uma perspectiva que a gente tinha de que não bastava apenas alcançar 10% do PIB, mas que 10% poderia ser este. No caso, entramos numa espiral de rebaixamento de receitas públicas que os 10% de 2014 já não são os mesmos 10% de agora. Ou seja, há uma perspectiva de rebaixamento do investimento mesmo. De lá para cá, já foram aprovadas leis que desidrataram por exemplo, o Fundo Social do Pré-sal, e agora a gente tem um ataque frontal que é o da PEC 186 que é de desvincular totalmente os recursos	A gente vê aí um ataque sistemático, principalmente após o golpe, todo esse ataque deste estado mínimo – que está se dando em torno do financiamento das políticas públicas. Então, a Emenda 95 ela já representa um grande problema para a gente conseguir implementar as metas do PNE, sobretudo as metas de financiamento.	Com a eleição de Bolsonaro, isso se agrava. Porque qual é a bandeira do bolsonarismo? É destruir tudo que se tinha de conquista. Então, tem um grupo que chega ao poder com o objetivo de não levar em consideração tudo que havia sido feito, em todas as áreas. Então, tivemos aí sucessivos ministros da educação que não se dedicaram a nada. O projeto hoje é destruir a educação pública. Então,	O governo foi eleito com uma plataforma definida e, quando toma posse, há uma desconexão, sobretudo na área econômica, tendo sido convidado para ministro da economia uma pessoa eu não tinha nada que ver com o projeto apresentado na campanha. Ali foi uma política de austeridade colocada para o país, sem prévio aviso. Ali a formatação do governo já veio expressando

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
		do Fundo Social do Pré-sal para educação.		está totalmente dissonante das metas do PNE. Então, o PNE, dentro do governo atual, não existe. Não representa os ideais do governo e o governo tem na sua plataforma a desconstrução das políticas até então levadas a cabo.	mudanças significativas na sua pauta. Aí a educação pode ter entrado um pouco nesta espiral do governo. O governo tentando trazer para o lado da austeridade, o que implicou aumento das dificuldades de se fazer o debate sobre CAQ, sobre SNE, sobre a questão do piso (art. 206), diretrizes de carreira etc. O segundo mandato da Dilma já vem nesta perspectiva mais de retração fiscal.
S	A avaliação é que o golpe parlamentar, o impeachment da presidenta Dilma rompeu com essa lógica e aquilo que deveria ser uma lógica de estado via PNE acabou sendo substituída por medidas pontuais: reforma do EM, BNCC e outros temas mais pontuais e menos sistêmicos.	O governo Temer e o governo Bolsonaro não aguentam nem ouvir falar em CAQ. Esse conceito não lhes é caro.	No governo Temer, houve um processo de esvaziamento importante da SASE. Por exemplo, há relatos de que os avaliadores educacionais que eram a referência para a discussão das políticas de valorização dos profissionais da educação e para o monitoramento dos Planos de Educação nos territórios tiveram seu trabalho descontinuado já nos primeiros meses da gestão Temer. Havia um edital para contratação de		

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
			<p>consultores nesta linha de discussão com os entes subnacionais e isso também foi desfeito.</p> <p>Então, tivemos movimentos importantes que sinalizaram para a diminuição da importância do PNE a partir de 2016, por meio da diminuição do fluxo de trabalho, na escusa do Ministério na discussão mais efetiva e institucional sobre a lei do SNE. A SASE, durante muito tempo, editou vários documentos, dando conta da sua visão sobre o PNE e sobre o SNE. A partir de 2016, não há mais discussões públicas. Então tivemos bons ensaios de quanto a agenda do PNE foi sendo diminuída.</p>		
T		<p>É bom lembrar que estamos falando de 2015 também, ou seja, do segundo mandato da Dilma. É importante registrar em que contexto este mandato ocorre: de questionamento do resultado eleitoral, processo que só se findou no golpe, já em 2016. Além disso, a Câmara acabara de eleger Eduardo</p>		<p>O governo Bolsonaro sequer foi protagonista do processo de discussão de constitucionalização definitiva do Fundeb.</p>	

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
		Cunha, nitidamente opositor, num conflito direto e aberto com a presidência da república. Além disso, num cenário de ajuste fiscal austero, que inclusive levou a alguns equívocos por parte da presidenta da república. Ou seja, o segundo governo é um governo que já começa com uma minoria altamente fortalecida e com toda uma campanha – Petrolão, Sérgio Moro – já em 2015 e 2016.			
U		O segundo governo Dilma é um divisor de águas. Em certa medida, sendo pragmático, o governo Temer acaba se pautando por ações muito próximas às que estavam sendo pensadas no segundo mandato Dilma. Isso é muito difícil de separar, digamos, onde começam e onde terminam estes desmontes. Porque o MEC vinha num crescimento de ações e ele começa a descontinuar, descontinuar, descontinuar e o Temer faz isso com mais facilidade – ou prazer.	Em relação à gestão Temer, a gente tem um problema que são pessoas que se apoderam da máquina com a cabeça de 20 anos atrás, a Maria Helena e a Maria Inês Fini. São pessoas com conhecimento de Brasília, com conhecimento de educação, mas conhecimentos de 20 anos atrás e tentam fazer a mesma agenda. E o MEC era um governo de muito ódio a tudo que foi sendo feito.		
			O Brasil estava tão contaminado e esgarçado e as		

Entrevistado	Contextos				Econômico
	Político				
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
			relações de ódio tão absurdas que as pessoas não tinham a racionalidade para separar o que estava bem feito do que não estava. Então, assim, qualquer espaço que se ocupava, a ideia era acabar com tudo e destruir o que se tinha feito.		
			<p>Mas algumas coisas andaram, ainda que de maneira mais autocrática. Por exemplo, a reforma do ensino médio e a BNCC. Mas muito pouco se comparado com o que está no PNE. E, ainda assim, ligado a uma plataforma pessoal do próprio Mendonça-Filho, de ser governador em Pernambuco e a única forma de diálogo dele com o governador é com a discussão do ensino médio em tempo integral. Que virou a agenda única dele.</p> <p>E a agenda da BNCC é menos uma agenda dele, e fortemente capitaneada pela Lemann, mas uma agenda do terceiro setor, que, desde 2010, estava dominando o Brasil. E eles</p>		

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
				simplesmente conseguiram implementar no Temer. E, claro, tem mais facilidade com a Maria Helena. Mas não é uma agenda do governo. A agenda do governo era sim a agenda do ensino médio, mas uma agenda pessoal do Mendonça-Filho.	
V		<p>A gente sabe que o segundo mandato da presidente Dilma não existiu enquanto um mandato progressista, né? O Eduardo Cunha botou o pé na porta, pautas bombas etc. Então, é um mandato em que o objetivo é saber a presidente Dilma ia conseguir se manter. Tínhamos um parlamento que estava claramente dedicado a não deixar a presidente trabalhar.</p> <p>Isso não quer dizer que não poderia ter feito as tratativas necessárias entre o MEC, a Comissão de Educação na Câmara, né? À época, o presidente da Comissão era o deputado Glauber Braga do (PSOL) Rio. Mas o deputado Ságuas Moraes foi quem apresentou o projeto do SNE.</p>			

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
X			O que houve depois de 2014 foi uma virada política no país. Temer fez uma proposta de uma Emenda à constituição, sobretudo para atender os interesses do capital financeiro do país. A Emenda 95 restringindo investimentos na área social.	Depois veio o governo do Bolsonaro e os ataques à educação foram mais estruturados.	
Y		O Plano Nacional de Educação surge com uma expectativa muito grande, de uma construção com metas para se pensar a longo prazo. Mas o que a literatura sobre educação vem dizendo é que, ao contrário do PNE de 2001 a 2011, em que a previsão orçamentária foi cortada, neste, a previsão orçamentária foi mantida. Mas aí você tem a EC 95, o impeachment da Dilma, temos a entrada do governo Temer, que muda um pouco e desestabiliza toda essa organização e aí tem instaurada uma crise política e econômica e isso vai afetar a educação.		Tínhamos, ali em 2018, duas legislações sobre a discussão do SNE no congresso. A própria dissolução da SASE representa um novo jeito de olhar para isso e enfraquece uma discussão sobre o SNE. A SASE não daria conta disso sozinha, mas a existência da SASE ajuda a pautar o debate.	
			Durante o período do governo Temer, foi possível trabalhar com bastante autonomia no	Com o despontar do Bolsonaro, a própria SECADI e outras	O que a literatura tem dito é que a diminuição de recursos para a

Entrevistado	Contextos				Econômico
	Político				
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
			simulador. Foram feitas apresentações no MEC etc. O foco no CAQ tinha que ver com diversos processos que estavam chegando e compelindo o governo a pagar os recursos que se traduzem no CAQ. Como havia isso no PNE e se tinha o parecer do Mozart, processos contra o MEC nesta linha foram gerados.	instâncias e projetos importantes para o PNE não necessariamente são eliminados; eles vão perdendo força dentro do próprio governo. O que temos percebido é que conseguimos manter certas políticas, mas sem aporte de recursos. E outras políticas se mantêm por pressão dos municípios brasileiros, que contavam com programas, projetos etc.	educação tem inviabilizado a implementação do PNE.
			O governo Temer estava escondendo o CAQ. Quando o Temer entra, mudam-se as cabeças do MEC e o Simcaq ficou confinado à SASE, conceito que não poderia sair da SASE, sob risco de encerramento dos trabalhos juntos à UFPR. Inclusive, na época do Temer, o recurso foi repassado. O governo Bolsonaro não pagou o que devia.		Quando o PNE é aprovado, começamos a ter políticas de austeridade fiscal, o que implica a inviabilização da sua implementação.

Entrevistado	Contextos				
	Político				Econômico
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
W			O CAQ, o SNE eram assuntos que, para aquele grupo que estava chegando, não eram muito interessantes.		
			<p>Lutou-se contra Maria Helena e contra o Ministro Mendonça para se manterem as redes de assistência técnica que a SASE oferecia aos municípios, no que diz respeito a Planos de Educação e no que diz respeito a Plano de Carreira.</p> <p>Havia muito interesse em descontinuar as redes, havia muita pressão tanto do ministro quanto da Maria Helena.</p> <p>Mas não se descontinuou...</p>		
			<p>Havia o projeto do simulador do CAQ, desenvolvido pelo Thiago Alves.</p> <p>O Projeto foi levado a bom termo, eles finalizaram, a SASE pagou tudo que devia.</p> <p>Hoje, as escolas públicas têm um simulador do CAQ, têm um</p>		

Entrevistado	Contextos				Econômico
	Político				
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
			sistema que é mais do que um simulador, na verdade.		
			Tudo isso foi escondido debaixo da ponte para o ministro e Maria Helena não verem, sobretudo porque havia orçamento para isso e nada era muito caro também.		
			Havia uma conversa de que não se tinha dinheiro. Então, de nada adiantava se pensar em CAQ e CAQi. Então, tudo para se obstruir isso era feito. Todos os movimentos para se obstruir o CAQi, o CAQ e o SNE eram feitos.		
			Era uma luta difícil, por conta deste posicionamento a priori de que se estava herdando um governo do PT e tinham de fazer diferente		
			Como a Emenda do Teto repercutiu no MEC? Muito pouco. Havia uma conversa inicial de que isso tinha que acontecer, mas que não		

Entrevistado	Contextos				Econômico
	Político				
	Processo de Impeachment	Geral	PNE e o Gov. Temer	PNE e o Gov. Bolsonaro	
			deveriam se preocupar, porque a educação ficaria de fora. Mas a Maria Helena era a favor da emenda. Não houve nada muito contundente nesse sentido.		
		Havia a percepção do mandato tampão que estava em voga. Ou seja, não havia intenção em destruir, para não dar trabalho (político) até para a presidência Temer. E não havia intenção de se fazer muita coisa também, para não entregar de mão beijada à próxima gestão. Em relação ao MEC, a gestão Temer preferiu ser mais discreta mesmo.			

ANEXO III – Consultoria Legislativa: Quadro Comparativo sobre versões do Plano Nacional de Educação

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
ANEXO METAS E ESTRATÉGIAS	ANEXO METAS E ESTRATÉGIAS	ANEXO METAS E ESTRATÉGIAS	ANEXO METAS E ESTRATÉGIAS
Meta 1: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos.	Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.
	E s t r a t é g i a s :		
1.1) Definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade compatível com as peculiaridades locais.	1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;	1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;	1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;
	1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais elevado e a do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais baixo;	1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais elevado e as do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais baixo;	1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais elevado e as do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais baixo;
	1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;	1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;	1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	1.4) estabelecer, no 1º (primeiro) ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;	1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;	1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;
1.2) Manter e aprofundar programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil, voltado à expansão e à melhoria da rede física de creches e pré-escolas públicas.	1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;	1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;	1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;
1.3) Avaliar a educação infantil com base em instrumentos nacionais, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal e os recursos pedagógicos e de acessibilidade empregados na creche e na pré-escola.	1.6) implantar, até o 2º (segundo) ano da vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;	1.6) implantar, até o segundo ano da vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;	1.6) implantar, até o segundo ano da vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;
1.4) Estimular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação.	1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;	1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;	1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;
1.5) Fomentar a formação inicial e continuada de profissionais do magistério para a educação infantil.	1.8) promover a formação inicial e continuada dos(as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais, nomeados ou contratados, com formação superior;	1.8) promover a formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;	1.8) promover a formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;
1.6) Estimular a articulação entre programas de pós-graduação stricto sensu e cursos de formação de	1.9) estimular a articulação entre a pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de	1.9) estimular a articulação entre a pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de	1.9) estimular a articulação entre a pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
professores para a educação infantil, de modo a garantir a construção de currículos capazes de incorporar os avanços das ciências no atendimento da população de quatro e cinco anos.	modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas capazes de incorporar os avanços de pesquisas ligadas ao processo ensino-aprendizagem e teorias educacionais no atendimento da população de até 5 (cinco) anos;	modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas capazes de incorporar os avanços de pesquisas ligadas ao processo ensino-aprendizagem e teorias educacionais no atendimento da população de zero a 5 (cinco) anos;	modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas capazes de incorporar os avanços de pesquisas ligadas ao processo ensino-aprendizagem e teorias educacionais no atendimento da população de zero a 5 (cinco) anos;
1.7) Fomentar o atendimento das crianças do campo na educação infantil por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento das crianças, de forma a atender às especificidades das comunidades rurais. 1.8) Respeitar a opção dos povos indígenas quanto à oferta de educação infantil, por meio de mecanismos de consulta prévia e informada.	1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento das crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;	1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento das crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;	1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento das crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;
1.9) Fomentar o acesso à creche e à pré-escola e a oferta do atendimento educacional especializado complementar aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a transversalidade da educação especial na educação infantil.	1.11) fomentar o acesso à educação infantil e a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos(as) alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;	1.11) fomentar o acesso à educação infantil e a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;	1.11) fomentar o acesso à educação infantil e a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;
	1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas da educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;	1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas da educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;	1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas da educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de até 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do(a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;	1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do aluno de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;	1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do aluno de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;
	1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;	1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;	1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;
	1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;	1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;	1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;
	1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;		
	1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral para todas as crianças de até 5 (cinco) anos, conforme estabelecidas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.	1.16) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.	1.16) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de seis a quatorze anos.	Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
Estratégias:			
2.1) Criar mecanismos para o acompanhamento individual de cada estudante do ensino fundamental.	2.1) criar mecanismos para o acompanhamento individualizado dos(as) alunos(as) do ensino fundamental;	2.1) criar mecanismos para o acompanhamento individualizado dos alunos do ensino fundamental;	2.1) criar mecanismos para o acompanhamento individualizado dos alunos do ensino fundamental;
2.2) Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência na escola por parte dos beneficiários de programas de transferência de renda, identificando motivos de ausência e baixa frequência e garantir, em regime de colaboração, a frequência e o apoio à aprendizagem.	2.2) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de programas de transferência de renda, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola, visando ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso escolar dos(as) alunos(as), em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude;	2.2) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de programas de transferência de renda, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola, visando ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso escolar dos alunos, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude;	2.2) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de programas de transferência de renda, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola, visando ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso escolar dos alunos, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude;
2.3) Promover a busca ativa de crianças fora da escola, em parceria com as áreas de assistência social e saúde.	2.3) promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e de proteção à infância, adolescência e juventude;	2.3) promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e de proteção à infância, adolescência e juventude;	2.3) promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e de proteção à infância, adolescência e juventude;
2.7) Desenvolver tecnologias pedagógicas que combinem, de maneira articulada, a organização do	2.4) desenvolver tecnologias pedagógicas que combinem, de maneira articulada, a organização do tempo e das atividades	2.4) desenvolver tecnologias pedagógicas que combinem, de maneira articulada, a organização do tempo e das atividades	2.4) desenvolver tecnologias pedagógicas que combinem, de maneira articulada, a organização do tempo e das atividades didáticas entre a

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
tempo e das atividades didáticas entre a escola e o ambiente comunitário, em prol da educação do campo e da educação indígena.	didáticas entre a escola e o ambiente comunitário, considerando as especificidades da educação especial, das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas;	didáticas entre a escola e o ambiente comunitário, considerando as especificidades da educação especial, das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas;	escola e o ambiente comunitário, considerando as especificidades da educação especial, das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas;
2.9) Disciplinar, no âmbito dos sistemas de ensino, a organização do trabalho pedagógico, incluindo adequação do calendário escolar de acordo com a realidade local e com as condições climáticas da região.	2.5) disciplinar, no âmbito dos sistemas de ensino, a organização flexível do trabalho pedagógico, incluindo adequação do calendário escolar de acordo com a realidade local, identidade cultural e com as condições climáticas da região;	2.5) disciplinar, no âmbito dos sistemas de ensino, a organização flexível do trabalho pedagógico, incluindo adequação do calendário escolar de acordo com a realidade local, identidade cultural e com as condições climáticas da região;	2.5) disciplinar, no âmbito dos sistemas de ensino, a organização flexível do trabalho pedagógico, incluindo adequação do calendário escolar de acordo com a realidade local, identidade cultural e com as condições climáticas da região;
	2.6) promover a relação das escolas com instituições e movimentos culturais, a fim de garantir a oferta regular de atividades culturais para a livre fruição dos(as) alunos(as) dentro e fora dos espaços escolares, assegurando ainda que as escolas se tornem polos de criação e difusão cultural;	2.6) promover a relação das escolas com instituições e movimentos culturais, a fim de garantir a oferta regular de atividades culturais para a livre fruição dos alunos dentro e fora dos espaços escolares, assegurando ainda que as escolas se tornem polos de criação e difusão cultural;	2.6) promover a relação das escolas com instituições e movimentos culturais, a fim de garantir a oferta regular de atividades culturais para a livre fruição dos alunos dentro e fora dos espaços escolares, assegurando ainda que as escolas se tornem polos de criação e difusão cultural;
2.12) Definir, até dezembro de 2012, expectativas de aprendizagem para todos os anos do ensino fundamental, de maneira a assegurar a formação básica comum, reconhecendo a especificidade da infância e da adolescência, os novos saberes e os tempos escolares.	2.7) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os(as) alunos(as) do ensino fundamental;	2.7) apresentar ao Conselho Nacional de Educação, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do segundo ano de vigência deste PNE, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino fundamental e incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre a escola e as famílias;	2.7) apresentar ao Conselho Nacional de Educação, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do segundo ano de vigência deste PNE, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino fundamental e incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre a escola e as famílias;
2.8) Estimular a oferta dos anos iniciais do ensino fundamental para as populações do campo nas próprias comunidades rurais.	2.8) estimular a oferta do ensino fundamental, em especial dos anos iniciais, para as populações do campo, indígenas e quilombolas nas próprias comunidades;	2.8) estimular a oferta do ensino fundamental, em especial dos anos iniciais, para as populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades;	2.8) estimular a oferta do ensino fundamental, em especial dos anos iniciais, para as populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	2.9) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino fundamental para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;	2.9) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino fundamental para atender aos filhos de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;	2.9) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino fundamental para atender aos filhos de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;
2.10) Oferecer atividades extracurriculares de incentivo aos estudantes e de estímulo a habilidades, inclusive mediante certames e concursos nacionais.	2.10) oferecer atividades extracurriculares de incentivo aos(as) estudantes e de estímulo a habilidades, inclusive mediante certames e concursos nacionais.	2.10) oferecer atividades extracurriculares de incentivo aos estudantes e de estímulo a habilidades, inclusive mediante certames e concursos nacionais.	2.10) oferecer atividades extracurriculares de incentivo aos estudantes e de estímulo a habilidades, inclusive mediante certames e concursos nacionais.
2.4) Ampliar programa nacional de aquisição de veículos para transportados estudantes do campo, com os objetivos de renovar e padronizar a frota rural de veículos escolares, reduzir a evasão escolar da educação do campo e racionalizar o processo de compra de veículos para o transporte escolar do campo, garantindo o transporte intracampo, cabendo aos sistemas estaduais e municipais reduzir o tempo máximo dos estudantes em deslocamento a partir de suas realidades			
2.5) Manter programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas do campo, bem como de produção de material didático e de formação de professores para a educação do campo, com especial atenção às classes multisseriadas.			
2.6) Manter programas de formação de pessoal especializado, de produção de material didático e de desenvolvimento de currículos e			

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
programas específicos para educação escolar nas comunidades indígenas, neles incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua materna de cada comunidade indígena.			
2.11) Universalizar o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e aumentar a relação computadores/estudante nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação.			
Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nesta faixa etária.	Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).	Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).	Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).
Estratégias:			
3.1) Institucionalizar programa nacional de diversificação curricular do ensino médio, a fim de incentivar abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, discriminando-se conteúdos obrigatórios e conteúdos eletivos articulados em dimensões temáticas, tais como ciência, trabalho, tecnologia,	3.1) institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexibilizada e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho,	3.1) institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada , conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens,	3.1) institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
cultura e esporte, apoiado por meio de ações de aquisição de equipamentos e laboratórios, produção de material didático específico e formação continuada de professores.	linguagens, tecnologia, cultura e esporte, garantindo-se a aquisição de equipamentos e laboratórios, a produção de material didático específico, a formação continuada de professores e a articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais;	tecnologia, cultura e esporte, garantindo-se a aquisição de equipamentos e laboratórios, a produção de material didático específico, a formação continuada de professores e a articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais;	esporte, garantindo-se a aquisição de equipamentos e laboratórios, a produção de material didático específico, a formação continuada de professores e a articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais;
	3.2) garantir a fruição de bens e espaços culturais, de forma regular, bem como a ampliação da prática desportiva, integrada ao currículo escolar;	3.2) garantir a fruição de bens e espaços culturais, de forma regular, bem como a ampliação da prática desportiva, integrada ao currículo escolar;	3.2) garantir a fruição de bens e espaços culturais, de forma regular, bem como a ampliação da prática desportiva, integrada ao currículo escolar;
3.2) Manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental por meio do acompanhamento individualizado do estudante com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade.	3.3) manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do(a) aluno(a) com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade;	3.3) manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do aluno com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade;	3.3) manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do aluno com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade;
3.3) Utilizar exame nacional do ensino médio como critério de acesso à educação superior, fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam a comparabilidade dos resultados do exame.	3.4) universalizar o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam comparabilidade de resultados, articulando-o com o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da	3.4) universalizar o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam comparabilidade de resultados, articulando-o com o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória,	3.4) universalizar o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam comparabilidade de resultados, articulando-o com o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior;	como critério de acesso à educação superior;	acesso à educação superior;
3.4) Fomentar a expansão das matrículas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, dos povos indígenas e das comunidades quilombolas.	3.5) fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência;	3.5) fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência;	3.5) fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência;
3.7) Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência na escola por parte dos beneficiários de programas de assistência social e transferência de renda, identificando motivos de ausência e baixa frequência e garantir, em regime de colaboração, a frequência e o apoio à aprendizagem.	3.6) estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos e das jovens beneficiários (as) de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;	3.6) estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos jovens beneficiários de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;	3.6) estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos jovens beneficiários de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;
3.8) Promover a busca ativa da população de quinze a dezessete anos fora da escola, em parceria com as áreas da assistência social e da saúde.	3.7) promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e de proteção à adolescência e à juventude;	3.7) promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e de proteção à adolescência e à juventude;	3.7) promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e de proteção à adolescência e à juventude;
3.10) Fomentar programas de educação de jovens e adultos para a população urbana e do campo na faixa etária de quinze a dezessete anos, com qualificação social e profissional para jovens que estejam fora da escola e com defasagem idade-série.	3.8) fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, e adultos, com qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem idade-série;	3.8) fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, e adultos, com qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem idade-série;	3.8) fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, e adultos, com qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem idade-série;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
3.12) Redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos estudantes.	3.9) redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos(as) alunos(as);	3.9) redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos alunos;	3.9) redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos alunos;
	3.10) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação – CNE, até o 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os(as) alunos(as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas em garantir formação básica comum;	3.10) apresentar ao Conselho Nacional de Educação, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do segundo ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino médio, ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional;	3.10) apresentar ao Conselho Nacional de Educação, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do segundo ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino médio, ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional;
	3.11) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino médio para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;	3.11) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino médio para atender aos filhos de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;	3.11) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino médio para atender aos filhos de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;
3.9) Implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito e discriminação à orientação sexual ou à identidade de gênero, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão.	3.12) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito e discriminação racial, por orientação sexual ou identidade de gênero, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;	3.12) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito e discriminação racial, por orientação sexual ou identidade de gênero, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;	3.12) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito e discriminação racial, por orientação sexual ou identidade de gênero, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;
	3.13) estimular a participação dos e das adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas.	3.13) estimular a participação dos adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas.	3.13) estimular a participação dos adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas.

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
3.5) Fomentar a expansão da oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio por parte das entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino médio público.			
3.6) Estimular a expansão do estágio para estudantes da educação profissional técnica de nível médio e do ensino médio regular, preservando-se seu caráter pedagógico integrado ao itinerário formativo do estudante, visando ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional, à contextualização curricular e ao desenvolvimento do estudante para a vida cidadã e para o trabalho.			
3.11) Universalizar o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e aumentar a relação computadores/estudante nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação nas escolas da rede pública de ensino médio.			

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
<p>Meta 4: Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.</p>	<p>Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, o atendimento escolar aos(as) alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino, garantindo o atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou comunitários, nas formas complementar e suplementar, em escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.</p>	<p>Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.</p>	<p>Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica, assegurando-lhes o atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, nos termos do artigo 208, inciso III, da Constituição Federal, e do artigo 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, com status de emenda constitucional, e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.</p>
Estratégias:			
<p>4.1) Contabilizar, para fins do repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, as matrículas dos estudantes da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado complementar, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular.</p>	<p>4.1) contabilizar, para fins do repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, as matrículas dos(as) estudantes da educação regular da rede pública que recebam atendimento educacional especializado complementar e suplementar, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular, e as matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007;</p>	<p>4.1) contabilizar, para fins do repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB:</p> <p>a) as matrículas dos estudantes da educação regular da rede pública que recebam atendimento educacional especializado complementar e suplementar, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular;</p> <p>b) até 2016, as matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007;</p>	<p>4.1) contabilizar, para fins do repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, as matrículas dos estudantes da educação regular da rede pública que recebam atendimento educacional especializado complementar e suplementar, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular, e as matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007;</p>
<p>4.2) Implantar salas de recursos multifuncionais e fomentar a</p>	<p>4.2) implantar salas de recursos multifuncionais e fomentar a formação</p>	<p>4.2) implantar salas de recursos multifuncionais e fomentar a formação</p>	<p>4.2) implantar salas de recursos multifuncionais e fomentar a formação continuada de</p>

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
formação continuada de professores para o atendimento educacional especializado complementar, nas escolas urbanas e rurais.	continuada de professores e professoras para o atendimento educacional especializado nas escolas urbanas, do campo, indígenas e de comunidades quilombolas;	continuada de professores para o atendimento educacional especializado nas escolas urbanas, do campo, indígenas e de comunidades quilombolas;	professores para o atendimento educacional especializado nas escolas urbanas, do campo, indígenas e de comunidades quilombolas;
4.3) Ampliar a oferta do atendimento educacional especializado complementar aos estudantes matriculados na rede pública de ensino regular.	4.3) garantir a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar a todos os(as) alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de educação básica, conforme necessidade identificada por meio de diagnóstico e ouvida a família;	4.3) garantir atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, nas formas complementar e suplementar, a todos os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de educação básica;	4.3) garantir atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, nas formas complementar e suplementar, a todos os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de educação básica;
	4.4) estimular a criação de centros multidisciplinares de apoio, pesquisa e assessoria, articulados com instituições acadêmicas e integrados por profissionais das áreas de saúde, assistência social, pedagogia e psicologia, para apoiar o trabalho dos(as) professores da educação básica com os(as) alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;	4.4) estimular a criação de centros multidisciplinares de apoio, pesquisa e assessoria, articulados com instituições acadêmicas e integrados por profissionais das áreas de saúde, assistência social, pedagogia e psicologia, para apoiar o trabalho dos professores da educação básica com alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;	4.4) estimular a criação de centros multidisciplinares de apoio, pesquisa e assessoria, articulados com instituições acadêmicas e integrados por profissionais das áreas de saúde, assistência social, pedagogia e psicologia, para apoiar o trabalho dos professores da educação básica com alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;
4.4) Manter e aprofundar programa nacional de acessibilidade nas escolas públicas para adequação arquitetônica, oferta de transporte acessível, disponibilização de material didático acessível e recursos de tecnologia assistiva, e oferta da educação bilíngue em língua portuguesa e Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS.	4.5) manter e ampliar programas suplementares que promovam a acessibilidade nas escolas públicas para garantir o acesso e a permanência na escola dos(as) alunos(as) com deficiência por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível, da disponibilização de material didático próprio e de recursos de tecnologia assistiva;	4.5) manter e ampliar programas suplementares que promovam a acessibilidade nas escolas públicas para garantir o acesso e a permanência na escola dos alunos com deficiência por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível, da disponibilização de material didático próprio e de recursos de tecnologia assistiva;	4.5) manter e ampliar programas suplementares que promovam a acessibilidade nas instituições públicas para garantir o acesso e a permanência dos alunos com deficiência por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível, da disponibilização de material didático próprio e de recursos de tecnologia assistiva, assegurando, ainda, no contexto escolar, em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino, a identificação dos alunos com altas habilidades ou superdotação;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	4.6) garantir a oferta de educação bilíngue, em Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS como primeira língua e na modalidade escrita da Língua Portuguesa como segunda Língua, aos(as) alunos(as) surdos e deficientes auditivos de 0 (zero) a 17 (dezesete) anos, em escolas e classes bilíngues e em escolas inclusivas, nos termos do art. 22 do Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005, e dos arts. 24 e 30 da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como a adoção do Sistema <i>Braille</i> de leitura para cegos e surdos-cegos;	4.6) garantir a oferta de educação bilíngue, em Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS como primeira língua e na modalidade escrita da Língua Portuguesa como segunda língua, aos alunos surdos e deficientes auditivos de 0 (zero) a 17 (dezesete) anos, em escolas e classes bilíngues inclusivas, nos termos do art. 22 do Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005, e dos arts. 24 e 30 da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como a adoção do Sistema Braille de leitura para cegos e surdos-cegos;	4.6) garantir a oferta de educação bilíngue, em Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS como primeira língua e na modalidade escrita da Língua Portuguesa como segunda língua, aos alunos surdos e deficientes auditivos de 0 (zero) a 17 (dezesete) anos, em escolas e classes bilíngues, nos termos do art. 22 do Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005, e dos arts. 24 e 30 da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como a adoção do Sistema Braille de leitura para cegos e surdocegos;
4.5) Fomentar a educação inclusiva, promovendo a articulação entre o ensino regular e o atendimento educacional especializado complementarofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas.	4.7) fomentar a educação inclusiva, promovendo a articulação pedagógica entre o ensino regular e o atendimento educacional especializado;	4.7) garantir a educação inclusiva, promovendo a articulação pedagógica entre o atendimento na rede regular e o atendimento educacional especializado, para as pessoas com idade de 0 (zero) a 17 (dezesete) anos;	4.7) garantir a oferta de educação inclusiva, promovendo a articulação pedagógica entre o ensino regular e o atendimento educacional especializado;
4.6) Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola por parte dos beneficiários do benefício de prestação continuada, de maneira a garantir a ampliação do atendimento aos estudantes com deficiência na rede pública regular de ensino.	4.8) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola, bem como da permanência e do desenvolvimento escolares, dos(as) alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação beneficiários(as) de programas de transferência de renda, juntamente com o combate às situações de discriminação, preconceito e violência, com vistas ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso educacional, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de	4.8) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola, bem como da permanência e do desenvolvimento escolar dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação beneficiários de programas de transferência de renda, juntamente com o combate às situações de discriminação, preconceito e violência, com vistas ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso educacional, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e	4.8) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola e ao atendimento educacional especializado, bem como da permanência e do desenvolvimento escolar dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação beneficiários de programas de transferência de renda, juntamente com o combate às situações de discriminação, preconceito e violência, com vistas ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso educacional, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	assistência social, saúde e proteção à infância, à adolescência e à juventude;	proteção à infância, à adolescência e à juventude;	social, saúde e proteção à infância, à adolescência e à juventude;
	4.9) fomentar pesquisas voltadas para o desenvolvimento de metodologias, materiais didáticos, equipamentos e recursos de tecnologia assistiva com vistas na promoção do ensino e da aprendizagem, bem como das condições de acessibilidade, dos(as) estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;	4.9) fomentar pesquisas voltadas para o desenvolvimento de metodologias, materiais didáticos, equipamentos e recursos de tecnologia assistiva, com vistas à promoção do ensino e da aprendizagem, bem como das condições de acessibilidade dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;	4.9) fomentar pesquisas voltadas para o desenvolvimento de metodologias, materiais didáticos, equipamentos e recursos de tecnologia assistiva, com vistas à promoção do ensino e da aprendizagem, bem como das condições de acessibilidade dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;
		4.10) promover o desenvolvimento de pesquisas interdisciplinares para subsidiar a formulação de políticas públicas intersetoriais, que atendam as especificidades educacionais de estudantes com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento com restrições que justifiquem medidas de atendimento educacional individualizado;	4.10) promover o desenvolvimento de pesquisas interdisciplinares para subsidiar a formulação de políticas públicas intersetoriais que atendam as especificidades educacionais de estudantes com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento com restrições que justifiquem medidas de atendimento educacional individualizado e com altas habilidades/ superdotação e do atendimento educacional especializado ao qual têm direito;
	4.10) estimular a continuidade da escolarização dos(as) alunos(as) com deficiência na educação de jovens e adultos, de forma a assegurar a educação ao longo da vida, observadas suas necessidades e especificidades;	4.11) estimular a continuidade da escolarização dos alunos com deficiência na educação de jovens e adultos, de forma a assegurar a educação ao longo da vida, observadas suas necessidades e especificidades;	4.11) estimular a continuidade da escolarização dos alunos com deficiência na educação de jovens e adultos, de forma a assegurar a educação ao longo da vida, observadas suas necessidades e especificidades;
	4.11) apoiar a ampliação das equipes de profissionais da educação para atender à demanda do processo de escolarização dos(das) estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, garantindo a oferta de professores(as) do	4.12) apoiar a ampliação das equipes de profissionais da educação para atender à demanda do processo de escolarização dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, garantindo a oferta de professores do atendimento	4.12) apoiar a ampliação das equipes de profissionais da educação para atender à demanda do processo de escolarização dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, garantindo a oferta de professores do atendimento educacional especializado, de

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	atendimento educacional especializado, de profissionais de apoio ou auxiliares, tradutores(as) e intérpretes de Libras, guias-intérpretes para surdos-cegos, professores(as) de Libras, prioritariamente surdos e professores(as) bilíngues;	educacional especializado, de profissionais de apoio ou auxiliares, tradutores e intérpretes de Libras, guias-intérpretes para surdos-cegos, professores de Libras, prioritariamente surdos e professores bilíngues;	profissionais de apoio ou auxiliares, tradutores e intérpretes de Libras, guias-intérpretes para surdocegos, professores de Libras, prioritariamente surdos e professores bilíngues;
	4.12) definir, no 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, indicadores de qualidade para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento aos(as) alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.	4.13) definir, no segundo ano de vigência deste PNE, indicadores de qualidade para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.	4.13) definir, no segundo ano de vigência deste PNE, indicadores de qualidade, política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.
		4.14) promover, por iniciativa do Ministério da Educação junto aos órgãos de pesquisa estatística competentes, a obtenção de informação detalhada sobre o perfil das pessoas com deficiência de 0 (zero) a 17 (dezesete) anos.	4.14) promover, por iniciativa do Ministério da Educação junto aos órgãos de pesquisa estatística competentes, a obtenção de informação detalhada sobre o perfil das pessoas com deficiência, com transtornos globais do desenvolvimento e com Altas Habilidades/Superdotação de 0 (zero) a 17 (dezesete) anos;
			4.15) incentivar a inclusão nos cursos de licenciatura e demais cursos de formação para profissionais da educação, inclusive em nível de pós-graduação, observado o disposto no caput do art. 207 da Constituição Federal, dos referenciais teóricos, das teorias de aprendizagem e dos processos de ensino- aprendizagem relacionados ao atendimento educacional de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
			4.16) promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder Público, visando ampliar condições de apoio ao atendimento escolar integral das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculadas nas redes públicas de ensino;
			4.17) promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder Público, visando ampliar a oferta de formação continuada e a produção de material didático acessível, assim como, serviços de acessibilidade, necessários ao pleno acesso, participação e aprendizagem dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de ensino;
			4.18) promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder Público a fim de favorecer a participação das famílias e da sociedade na construção do sistema educacional inclusivo.

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
Meta 5: Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade.	Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até os oito anos de idade, durante os primeiros cinco anos de vigência do plano; no máximo, até os sete anos de idade, do sexto ao nono ano de vigência do plano; e até o final dos seis anos de idade, a partir do décimo ano de vigência do plano.	Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até os oito anos de idade, durante os primeiros cinco anos de vigência do plano; no máximo, até os sete anos de idade, do sexto ao nono ano de vigência do plano; e até o final dos seis anos de idade, a partir do décimo ano de vigência do plano.
Estratégias:			
5.1) Fomentar a estruturação do ensino fundamental de nove anos com foco na organização de ciclo de alfabetização com duração de três anos, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano.	5.1) estruturar os processos pedagógicos de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental articulados com estratégias desenvolvidas na pré-escola com qualificação e valorização dos(as) professores(as) alfabetizadores e com apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças;	5.1) estruturar os processos pedagógicos de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental articulados com estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos professores alfabetizadores e apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças;	5.1) estruturar os processos pedagógicos de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental articulados com estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos professores alfabetizadores e apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças;
5.2) Aplicar exame periódico específico para aferir a alfabetização das crianças.	5.2) instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criar os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental;	5.2) instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criar os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos até o final do terceiro ano do ensino fundamental;	5.2) instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criar os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos até o final do terceiro ano do ensino fundamental;
5.3) Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em	5.3) selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas,	5.3) selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como	5.3) selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
que forem aplicadas.	preferencialmente, como recursos educacionais abertos;	recursos educacionais abertos;	recursos educacionais abertos;
5.4) Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de inovação das práticas pedagógicas nos sistemas de ensino que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos estudantes, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade.	5.4) fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de inovação das práticas pedagógicas que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos(as) alunos(as), consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade;	5.4) fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos alunos, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade	5.4) fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos alunos, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade
5.5) Apoiar a alfabetização de crianças indígenas e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas, quando for o caso.	5.5) apoiar a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, com a produção de materiais didáticos específicos, e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas;	5.5) apoiar a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, com a produção de materiais didáticos específicos, e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas;	5.5) apoiar a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, com a produção de materiais didáticos específicos, e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas;
	5.6) promover e estimular a formação inicial e continuada de professores(as) para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> e ações de formação continuada de professores(as) para a alfabetização;	5.6) promover e estimular a formação inicial e continuada de professores para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> e ações de formação continuada de professores para a alfabetização;	5.6) promover e estimular a formação inicial e continuada de professores para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> e ações de formação continuada de professores para a alfabetização;
	5.7) apoiar a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas, sem estabelecimento de terminalidade temporal.	5.7) apoiar a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas;	5.7) apoiar a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em cinquenta por cento das escolas públicas de educação básica.	Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.	Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos da educação básica.	Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos da educação básica.
Estratégias:			
6.1) Estender progressivamente o alcance do programa nacional de ampliação da jornada escolar, mediante oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e interdisciplinares, de forma que o tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens na escola ou sob sua responsabilidade passe a ser igual ou superior a sete horas diárias durante todo o ano letivo, buscando atender a pelo menos metade dos alunos matriculados nas escolas contempladas pelo programa.	6.1) promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos(as) alunos(as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo;	6.1) promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos alunos na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo;	6.1) promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos alunos na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo;
		6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em vulnerabilidade social;	6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em vulnerabilidade social;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
6.2) Institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como de produção de material didático e de formação de recursos humanos para a educação em tempo integral.	6.2) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como de produção de material didático e de formação de recursos humanos para a educação em tempo integral;	6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como de produção de material didático e de formação de recursos humanos para a educação em tempo integral;	6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como de produção de material didático e de formação de recursos humanos para a educação em tempo integral;
6.3) Fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos e equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros e cinema.	6.3) fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos, e equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários;	6.4) fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos, e equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários;	6.4) fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos, e equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários;
6.4) Estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de estudantes matriculados nas escolas da rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino.	6.4) estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos(as) matriculados nas escolas da rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;	6.5) estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos matriculados nas escolas da rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;	6.5) estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos matriculados nas escolas da rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;
6.5) Orientar, na forma do art. 13, § 1º, inciso I, da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a aplicação em gratuidade em atividades de ampliação da jornada escolar de estudantes matriculados nas escolas da rede pública de educação básica, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino.	6.5) orientar, na forma do inciso I do § 1º do art. 13 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a aplicação em gratuidade em atividades de ampliação da jornada escolar de alunos(as) matriculados nas escolas da rede pública de educação básica, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;	6.6) orientar a aplicação, em atividades de ampliação da jornada escolar de alunos das escolas da rede pública de educação básica, da gratuidade de que trata o art. 13 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;	6.6) orientar a aplicação, em atividades de ampliação da jornada escolar de alunos das escolas da rede pública de educação básica, da gratuidade de que trata o art. 13 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ																																																																																												
6.6) Atender as escolas do campo na oferta de educação em tempo integral, considerando as peculiaridades locais.	6.6) atender às escolas do campo, de comunidades indígenas e quilombolas, na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais;	6.7) atender às escolas do campo, de comunidades indígenas e quilombolas, na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais;	6.7) atender às escolas do campo, de comunidades indígenas e quilombolas, na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais;																																																																																												
	6.7) garantir a educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, na faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas.	6.8) garantir a educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, na faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas.	6.8) garantir a educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, na faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas.																																																																																												
<p>Meta 7: Atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:</p> <table border="1" data-bbox="125 983 539 1137"> <thead> <tr> <th>IDEB</th> <th>2011</th> <th>2013</th> <th>2015</th> <th>2017</th> <th>2019</th> <th>2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>AI – EF</td> <td>4,6</td> <td>4,9</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> <td>5,7</td> <td>6,0</td> </tr> <tr> <td>AF – EF</td> <td>3,9</td> <td>4,4</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> </tr> <tr> <td>EM</td> <td>3,7</td> <td>3,9</td> <td>4,3</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021	AI – EF	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0	AF – EF	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5	EM	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0		<p>Meta 7: 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:</p> <table border="1" data-bbox="573 983 1059 1281"> <thead> <tr> <th>IDEB</th> <th>1º ano</th> <th>3º ano</th> <th>5º ano</th> <th>7º ano</th> <th>10º ano</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Anos iniciais do ensino fundamental</td> <td>4,9</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> <td>5,7</td> <td>6,0</td> </tr> <tr> <td>Anos finais do ensino fundamental</td> <td>4,4</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> </tr> <tr> <td>Ensino médio</td> <td>3,9</td> <td>4,3</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> <td>5,2</td> </tr> </tbody> </table>	IDEB	1º ano	3º ano	5º ano	7º ano	10º ano	Anos iniciais do ensino fundamental	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0	Anos finais do ensino fundamental	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5	Ensino médio	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2	<p>Meta 7: 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:</p> <table border="1" data-bbox="1081 983 1592 1257"> <thead> <tr> <th>IDEB</th> <th>2015</th> <th>2017</th> <th>2019</th> <th>2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Anos iniciais do ensino fundamental</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> <td>5,7</td> <td>6,0</td> </tr> <tr> <td>Anos finais do ensino Fundamental</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> </tr> <tr> <td>Ensino médio</td> <td>4,3</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> <td>5,2</td> </tr> </tbody> </table>	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	<p>Meta 7: 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:</p> <table border="1" data-bbox="1615 983 2150 1257"> <thead> <tr> <th>IDEB</th> <th>2015</th> <th>2017</th> <th>2019</th> <th>2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Anos iniciais do ensino fundamental</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> <td>5,7</td> <td>6,0</td> </tr> <tr> <td>Anos finais do ensino Fundamental</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> </tr> <tr> <td>Ensino médio</td> <td>4,3</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> <td>5,2</td> </tr> </tbody> </table>	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
IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021																																																																																									
AI – EF	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0																																																																																									
AF – EF	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5																																																																																									
EM	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0																																																																																										
IDEB	1º ano	3º ano	5º ano	7º ano	10º ano																																																																																										
Anos iniciais do ensino fundamental	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0																																																																																										
Anos finais do ensino fundamental	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5																																																																																										
Ensino médio	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2																																																																																										
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																																																																																											
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																																																																																											

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
Estratégias:			
	7.1) assegurar que:	7.1) assegurar que:	7.1) assegurar que:
	a) no 5º (quinto) ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos(as) alunos(as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;	a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos alunos do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;	a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos alunos do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;
	b) no último ano de vigência deste PNE, todos os(as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável;	b) no último ano de vigência deste PNE, todos os estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável;	b) no último ano de vigência deste PNE, todos os estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável;
	7.2) constituir, em colaboração com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;	7.2) constituir, em colaboração com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;	7.2) constituir, em colaboração com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;
	7.3) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação	7.3) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica,	7.3) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos(as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;	por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;	constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;
7.1) 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 profissionais de serviços e apoio escolar, ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar.	7.4) 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 escolar, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;	7.4) 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 profissionais de serviços e apoio escolar, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;	7.4) 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 profissionais de serviços e apoio escolar, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;
7.2) Fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados do IDEB das escolas, das redes públicas de educação básica e dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	7.5) fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos alunos(as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;	7.5) fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos alunos, e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;	7.5) fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos alunos, e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
7.3) Associar a prestação de assistência técnica e financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos e nas condições estabelecidas conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com IDEB abaixo da média nacional.	7.6) associar a prestação de assistência técnica e financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos e nas condições estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com IDEB abaixo da média nacional;	7.6) associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional;	7.6) associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional;
7.4) Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental e incorporar o exame nacional de ensino médio ao sistema de avaliação da educação básica.	7.7) aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental e incorporar o exame nacional de ensino médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica;	7.7) aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental e incorporar o Exame Nacional de Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica;	7.7) aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental e incorporar o Exame Nacional de Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica;
	7.8) desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial;	7.8) desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial;	7.8) desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial;
7.24) Orientar as políticas das redes e sistemas de educação, de forma a buscar atingir as metas do IDEB, procurando reduzir a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem.	7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência do plano, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios;	7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios;	7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios;
		7.10) desenvolver estudos para aperfeiçoar o sistema de avaliação da educação básica, buscando a contextualização dos indicadores e	7.10) desenvolver estudos para aperfeiçoar o sistema de avaliação da educação básica, buscando a contextualização dos indicadores e

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ																																						
		levando em consideração os múltiplos fatores que interferem na atuação da escola, em especial as condições socioeconômicas dos estudantes;	levando em consideração os múltiplos fatores que interferem na atuação da escola, em especial as condições socioeconômicas dos estudantes;																																						
<p>7.25) Confrontar os resultados obtidos no IDEB com a média dos resultados em matemática, leitura e ciências obtidos nas provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA, como forma de controle externo da convergência entre os processos de avaliação do ensino conduzidos pelo INEP e processos de avaliação do ensino internacionalmente reconhecidos, de acordo com as seguintes projeções:</p> <table border="1" data-bbox="114 778 562 842"> <thead> <tr> <th>PISA</th> <th>2009</th> <th>2012</th> <th>2015</th> <th>2018</th> <th>2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Média</td> <td>395</td> <td>417</td> <td>438</td> <td>455</td> <td>473</td> </tr> </tbody> </table>	PISA	2009	2012	2015	2018	2021	Média	395	417	438	455	473	<p>7.10) melhorar o desempenho dos(as) alunos(as) da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções:</p> <table border="1" data-bbox="562 643 1070 810"> <thead> <tr> <th>PISA</th> <th>2012</th> <th>2015</th> <th>2018</th> <th>2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Média dos resultados em matemática, leitura e ciências</td> <td>417</td> <td>438</td> <td>455</td> <td>473</td> </tr> </tbody> </table>	PISA	2012	2015	2018	2021	Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	417	438	455	473	<p>7.11) melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções:</p> <table border="1" data-bbox="1070 643 1608 810"> <thead> <tr> <th>PISA</th> <th>2015</th> <th>2018</th> <th>2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Média dos resultados em matemática, leitura e ciências</td> <td>438</td> <td>455</td> <td>473</td> </tr> </tbody> </table>	PISA	2015	2018	2021	Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	438	455	473	<p>7.11) melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções:</p> <table border="1" data-bbox="1608 643 2154 810"> <thead> <tr> <th>PISA</th> <th>2015</th> <th>2018</th> <th>2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Média dos resultados em matemática, leitura e ciências</td> <td>438</td> <td>455</td> <td>473</td> </tr> </tbody> </table>	PISA	2015	2018	2021	Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	438	455	473
PISA	2009	2012	2015	2018	2021																																				
Média	395	417	438	455	473																																				
PISA	2012	2015	2018	2021																																					
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	417	438	455	473																																					
PISA	2015	2018	2021																																						
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	438	455	473																																						
PISA	2015	2018	2021																																						
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	438	455	473																																						
<p>7.6) Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para o ensino fundamental e médio, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas.</p>	<p>7.11) selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, com preferência para <i>softwares</i> livres e recursos educacionais abertos, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas;</p>	<p>7.12) incentivar o desenvolvimento, selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e incentivar práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, com preferência para <i>softwares</i> livres e recursos educacionais abertos, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas;</p>	<p>7.12) incentivar o desenvolvimento, selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e incentivar práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, com preferência para <i>softwares</i> livres e recursos educacionais abertos, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas;</p>																																						
<p>7.5) Garantir transporte gratuito para todos os estudantes da educação do campo na faixa etária da educação</p>	<p>7.12) garantir transporte gratuito para todos(as) os(as) estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar</p>	<p>7.13) garantir transporte gratuito para todos os estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória,</p>	<p>7.13) garantir transporte gratuito para todos os estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante</p>																																						

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
escolar obrigatória, mediante renovação integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.	obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO, e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio em deslocamento a partir de cada situação local;	mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO, e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local;	renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO, e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local;
7.7) Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de inovação das práticas pedagógicas nos sistemas de ensino, que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos estudantes.	7.13) implementar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de inovação das práticas pedagógicas nos sistemas de ensino, inclusive a utilização de recursos educacionais abertos, que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos(as) alunos(as);		
	7.14) universalizar, até o 5º (quinto) ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computadores-aluno(a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação;	7.14) universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação;	7.14) universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação;
7.8) Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, com vistas à ampliação da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos e o desenvolvimento da gestão democrática efetiva.	7.15) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;	7.15) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;	7.15) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
7.9) Ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao estudante, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.	7.16) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao(a) aluno(a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;	7.16) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao aluno, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;	7.16) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao aluno, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
7.19) Assegurar, a todas as escolas públicas de educação básica, água tratada e saneamento básico; energia elétrica; acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade; acessibilidade à pessoa com deficiência; acesso a bibliotecas; acesso a espaços para prática de esportes; acesso a bens culturais e à arte; e equipamentos e laboratórios de ciências.	7.17) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica água tratada e saneamento básico, energia elétrica, acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade, acessibilidade à pessoa com deficiência, acesso a bibliotecas, acesso a espaços para prática de esportes e acesso a bens culturais e à arte e a equipamentos e laboratórios de ciências;	7.17) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos e garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos, a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, a acessibilidade às pessoas com deficiência;	7.17) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos e garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos, a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, a acessibilidade às pessoas com deficiência;
7.10) Institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, tendo em vista a equalização regional das oportunidades educacionais.	7.18) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais;	7.18) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais;	7.18) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais;
7.18) Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica para a instalação de conselhos escolares ou órgãos colegiados equivalentes, com representação de trabalhadores em educação, pais, alunos e comunidade, escolhidos pelos seus pares.			
7.11) Prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização	7.19) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização	7.19) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização	7.19) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas de ensino fundamental e médio.	pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando inclusive mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet;	pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando inclusive mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet;	pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando inclusive mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet;
7.12) Estabelecer diretrizes pedagógicas para a educação básica e parâmetros curriculares nacionais comuns, respeitada a diversidade regional, estadual e local.	7.20) estabelecer diretrizes pedagógicas para a educação básica e parâmetros curriculares nacionais comuns, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos(as) alunos(as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;	7.20) estabelecer diretrizes pedagógicas para a educação básica e parâmetros curriculares nacionais comuns, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;	7.20) estabelecer diretrizes pedagógicas para a educação básica e parâmetros curriculares nacionais comuns, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;
	7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;	7.21) estabelecer, no âmbito da União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, no prazo de dois anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;	7.21) estabelecer, no âmbito da União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, no prazo de dois anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;
7.13) Informatizar a gestão das escolas e das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação.	7.22) informatizar integralmente a gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação;	7.22) informatizar integralmente a gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação;	7.22) informatizar integralmente a gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
7.14) Garantir políticas de combate à violência na escola e construção de cultura de paz e ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade escolar.	7.23) garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à capacitação de educadores(as) para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas que promovam a construção de cultura de paz e ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade;	7.23) garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à capacitação de educadores para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade;	7.23) garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à capacitação de educadores para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade;
7.15) Implementar políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando-se os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente de que trata a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.	7.24) implementar políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando-se os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente de que trata a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;	7.24) implementar políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente de que trata a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;	7.24) implementar políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente de que trata a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;
7.16) Garantir o ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena, nos termos da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e da Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008, por meio de ações colaborativas com fóruns de educação para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares, equipes pedagógicas e com a sociedade civil em geral.	7.25) garantir os conteúdos da história e da cultura afro-brasileiras e indígenas, nos currículos e ações educacionais, nos termos da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e da Lei nº 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 com a sociedade civil;	7.25) garantir nos currículos escolares conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígenas e implementar ações educacionais, nos termos da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e da Lei nº 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 a sociedade civil;	7.25) garantir nos currículos escolares conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígenas e implementar ações educacionais, nos termos da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e da Lei nº 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 a sociedade civil;
7.17) Ampliar a educação escolar do campo, quilombola e indígena a partir de visão articulada ao desenvolvimento sustentável e à preservação da identidade cultural.	7.26) consolidar a educação escolar no campo, de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e	7.26) consolidar a educação escolar no campo, de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e	7.26) consolidar a educação escolar no campo, de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural; a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo; a oferta bilíngue da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa; a reestruturação e a aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento em educação especial;	garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural; a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo; a oferta bilíngue da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa; a reestruturação e a aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento em educação especial;	garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural; a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo; a oferta bilíngue da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa; a reestruturação e a aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento em educação especial;
	7.27) desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para educação escolar para as escolas do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua materna de cada comunidade indígena, produzindo e disponibilizando materiais didáticos específicos, inclusive para os(as) alunos(as) com deficiência;	7.27) desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para educação escolar para as escolas do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua materna de cada comunidade indígena, produzindo e disponibilizando materiais didáticos específicos, inclusive para os alunos com deficiência;	7.27) desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para educação escolar para as escolas do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua materna de cada comunidade indígena, produzindo e disponibilizando materiais didáticos específicos, inclusive para os alunos com deficiência;
7.20) Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar	7.28) mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o	7.28) mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o	7.28) mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais.	controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais;	cumprimento das políticas públicas educacionais;	das políticas públicas educacionais;
7.21) Promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte, cultura, possibilitando a criação de rede de apoio integral às famílias, que as ajude a garantir melhores condições para o aprendizado dos estudantes.	7.29) promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte, cultura, possibilitando a criação de rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional;	7.29) promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte, cultura, possibilitando a criação de rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional;	7.29) promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte, cultura, possibilitando a criação de rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional;
7.22) Universalizar, mediante articulação entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, o atendimento aos estudantes da rede pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde.	7.30) universalizar, mediante articulação entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, o atendimento aos(as) estudantes da rede escolar pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde;	7.30) universalizar, mediante articulação entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, o atendimento aos estudantes da rede escolar pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde;	7.30) universalizar, mediante articulação entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, o atendimento aos estudantes da rede escolar pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde;
7.23) Estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a prevenção, atenção e atendimento à saúde e integridade física, mental e moral dos profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade do ensino.	7.31) estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos(as) profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade educacional;	7.31) estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade educacional;	7.31) estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade educacional;
	7.32) fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade;	7.32) fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade;	7.32) fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	7.33) promover, com especial ênfase, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a formação de leitores e leitoras e a capacitação de professores e professoras, bibliotecários e bibliotecárias e agentes da comunidade para atuar como mediadores e mediadoras da leitura, de acordo com a especificidade das diferentes etapas do desenvolvimento e da aprendizagem;	7.33) promover, com especial ênfase, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a formação de leitores e a capacitação de professores, bibliotecários e agentes da comunidade para atuar como mediadores da leitura, de acordo com a especificidade das diferentes etapas do desenvolvimento e da aprendizagem;	7.33) promover, com especial ênfase, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a formação de leitores e a capacitação de professores, bibliotecários e agentes da comunidade para atuar como mediadores da leitura, de acordo com a especificidade das diferentes etapas do desenvolvimento e da aprendizagem;
	7.34) em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, instituir programa nacional de formação de professores e professoras e de alunos e alunas para promover e consolidar política de preservação da memória nacional;	7.34) em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, instituir programa nacional de formação de professores e de alunos para promover e consolidar política de preservação da memória nacional;	7.34) em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, instituir programa nacional de formação de professores e de alunos para promover e consolidar política de preservação da memória nacional;
	7.35) promover a regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada, de forma a garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação.	7.35) promover a regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada, de forma a garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação.	7.35) promover a regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada, de forma a garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação.
Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e quatro anos de modo a alcançar mínimo doze anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.	Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar no mínimo 12 (doze) anos de estudo no último ano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.	Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar no mínimo 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.	Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar no mínimo 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
Estratégias:			
8.1) Institucionalizar programas e desenvolver tecnologias para	8.1) institucionalizar programas e desenvolver tecnologias para correção de	8.1) institucionalizar programas e desenvolver tecnologias para correção de fluxo,	8.1) institucionalizar programas e desenvolver tecnologias para correção de fluxo,

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
correção de fluxo, acompanhamento pedagógico individualizado, recuperação e progressão parcial, bem como priorizar estudantes com rendimento escolar defasado, considerando as especificidades dos segmentos populacionais considerados.	fluxo, acompanhamento pedagógico individualizado, recuperação e progressão parcial, bem como priorizar estudantes com rendimento escolar defasado, considerando as especificidades dos segmentos populacionais considerados;	acompanhamento pedagógico individualizado, recuperação e progressão parcial, bem como priorizar estudantes com rendimento escolar defasado, considerando as especificidades dos segmentos populacionais considerados;	acompanhamento pedagógico individualizado, recuperação e progressão parcial, bem como priorizar estudantes com rendimento escolar defasado, considerando as especificidades dos segmentos populacionais considerados;
8.2) Fomentar programas de educação de jovens e adultos para os segmentos populacionais considerados, que estejam fora da escola e com defasagem idade-série.	8.2) implementar programas de educação de jovens e adultos para os segmentos populacionais considerados, que estejam fora da escola e com defasagem idade-série, associada a outras estratégias que garantam a continuidade da escolarização, após a alfabetização inicial;	8.2) implementar programas de educação de jovens e adultos para os segmentos populacionais considerados, que estejam fora da escola e com defasagem idade-série, associada a outras estratégias que garantam a continuidade da escolarização, após a alfabetização inicial;	8.2) implementar programas de educação de jovens e adultos para os segmentos populacionais considerados, que estejam fora da escola e com defasagem idade-série, associada a outras estratégias que garantam a continuidade da escolarização, após a alfabetização inicial;
8.3) Garantir acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio.	8.3) garantir acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio;	8.3) garantir acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio;	8.3) garantir acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio;
8.4) Fomentar a expansão da oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino ofertado na rede escolar pública, para os segmentos populacionais considerados.	8.4) expandir a oferta gratuita de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino ofertado na rede escolar pública, para os segmentos populacionais considerados;	8.4) expandir a oferta gratuita de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino ofertado na rede escolar pública, para os segmentos populacionais considerados;	8.4) expandir a oferta gratuita de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino ofertado na rede escolar pública, para os segmentos populacionais considerados;
8.5) Fortalecer acompanhamento e monitoramento de acesso à escola específicos para os segmentos populacionais considerados, identificando motivos de ausência e baixa frequência e colaborando com Estados e Municípios para garantia de frequência e apoio à aprendizagem, de	8.5) promover, em parceria com as áreas de saúde e assistência social, o acompanhamento e o monitoramento de acesso à escola específicos para os segmentos populacionais considerados, identificar motivos de ausência e baixa frequência e colaborar com os Estados e os Municípios para a garantia de frequência e apoio à aprendizagem, de maneira a estimular	8.5) promover, em parceria com as áreas de saúde e assistência social, o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola específicos para os segmentos populacionais considerados, identificar motivos de absenteísmo e colaborar com os Estados e os Municípios para a garantia de frequência e apoio à aprendizagem, de maneira a estimular	8.5) promover, em parceria com as áreas de saúde e assistência social, o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola específicos para os segmentos populacionais considerados, identificar motivos de absenteísmo e colaborar com os Estados e os Municípios para a garantia de frequência e apoio à aprendizagem, de maneira a estimular a ampliação do atendimento

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
maneira a estimular a ampliação do atendimento desses estudantes na rede pública regular de ensino.	a ampliação do atendimento desses(as) estudantes na rede pública regular de ensino;	a ampliação do atendimento desses estudantes na rede pública regular de ensino;	desses estudantes na rede pública regular de ensino;
8.6) Promover busca ativa de crianças fora da escola pertencentes aos segmentos populacionais considerados, em parceria com as áreas de assistência social e saúde.	8.6) promover busca ativa de jovens fora da escola pertencentes aos segmentos populacionais considerados, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e proteção à juventude.	8.6) promover busca ativa de jovens fora da escola pertencentes aos segmentos populacionais considerados, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e proteção à juventude.	8.6) promover busca ativa de jovens fora da escola pertencentes aos segmentos populacionais considerados, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e proteção à juventude.
Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três vírgula cinco por cento até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.	Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.
Estratégias:			
9.1) Assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria.	9.1) assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria;	9.1) assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria;	9.1) assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria;
	9.2) realizar diagnóstico dos jovens e adultos com ensino fundamental e médio incompletos, a fim de identificar a demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos;	9.2) realizar diagnóstico dos jovens e adultos com ensino fundamental e médio incompletos, a fim de identificar a demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos;	9.2) realizar diagnóstico dos jovens e adultos com ensino fundamental e médio incompletos, a fim de identificar a demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos;
9.2) Implementar ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica.	9.3) implementar ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica;	9.3) implementar ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica;	9.3) implementar ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	9.4) criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização;	9.4) criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização;	9.4) criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização;
9.4) Promover chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos e avaliação de alfabetização por meio de exames específicos, que permitam aferição do grau de analfabetismo de jovens e adultos com mais de quinze anos de idade.	9.5) realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil;	9.5) realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil;	9.5) realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil;
9.3) Promover o acesso ao ensino fundamental aos egressos de programas de alfabetização e garantir o acesso a exames de reclassificação e de certificação da aprendizagem.	9.6) realizar avaliação, por meio de exames específicos, que permita aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de 15 (quinze) anos de idade;	9.6) realizar avaliação, por meio de exames específicos, que permita aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de 15 (quinze) anos de idade;	9.6) realizar avaliação, por meio de exames específicos, que permita aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de 15 (quinze) anos de idade;
9.5) Executar, em articulação com a área da saúde, programa nacional de atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos para estudantes da educação de jovens e adultos.	9.7) executar ações de atendimento ao(a) estudante da educação de jovens e adultos por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde;	9.7) executar ações de atendimento ao estudante da educação de jovens e adultos por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde;	9.7) executar ações de atendimento ao estudante da educação de jovens e adultos por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde;
	9.8) assegurar a oferta de educação de jovens e adultos, nas etapas de ensino fundamental e médio, às pessoas privadas de liberdade em todos os estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;	9.8) assegurar a oferta de educação de jovens e adultos, nas etapas de ensino fundamental e médio, às pessoas privadas de liberdade em todos os estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;	9.8) assegurar a oferta de educação de jovens e adultos, nas etapas de ensino fundamental e médio, às pessoas privadas de liberdade em todos os estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;
	9.9) apoiar técnica e financeiramente projetos inovadores na educação de jovens e adultos que visem ao desenvolvimento de	9.9) apoiar técnica e financeiramente projetos inovadores na educação de jovens e adultos que visem ao desenvolvimento de modelos	9.9) apoiar técnica e financeiramente projetos inovadores na educação de jovens e adultos que visem ao desenvolvimento de modelos

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	modelos adequados às necessidades específicas desses(as) alunos(as).	adequados às necessidades específicas desses alunos .	adequados às necessidades específicas desses alunos.
	9.10) estabelecer mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores, públicos e privados, e os sistemas de ensino, para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados e das empregadas com a oferta das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos;	9.10) estabelecer mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores, públicos e privados, e os sistemas de ensino, para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados com a oferta das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos;	9.10) estabelecer mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores, públicos e privados, e os sistemas de ensino, para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados com a oferta das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos;
	9.11) implementar programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e alunos(as) com deficiência, articulando os sistemas de ensino, a rede federal de educação profissional e tecnológica, as universidades, as cooperativas e as associações, por meio de ações de extensão desenvolvidas em centros vocacionais tecnológicos, com tecnologias assistivas que favoreçam a efetiva inclusão social e produtiva dessa população.	9.11) implementar programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e alunos com deficiência, articulando os sistemas de ensino, a rede federal de educação profissional e tecnológica, as universidades, as cooperativas e as associações, por meio de ações de extensão desenvolvidas em centros vocacionais tecnológicos, com tecnologias assistivas que favoreçam a efetiva inclusão social e produtiva dessa população;	9.11) implementar programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e alunos com deficiência, articulando os sistemas de ensino, a rede federal de educação profissional e tecnológica, as universidades, as cooperativas e as associações, por meio de ações de extensão desenvolvidas em centros vocacionais tecnológicos, com tecnologias assistivas que favoreçam a efetiva inclusão social e produtiva dessa população;
10.12) considerar, nas políticas públicas de jovens e adultos, as necessidades específicas dos idosos.		9.12) considerar nas políticas públicas de jovens e adultos, as necessidades dos idosos.	9.12) considerar nas políticas públicas de jovens e adultos, as necessidades dos idosos.
Meta 10: Oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.	Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, na forma integrada à educação profissional, nos ensinos fundamental e médio.	Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, na forma integrada à educação profissional, nos ensinos fundamental e médio.	Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, na forma integrada à educação profissional, nos ensinos fundamental e médio.
	Estratégias:		
10.1) Manter programa nacional de educação de jovens e adultos,	10.1) manter programa nacional de educação de jovens e adultos voltado à conclusão do	10.1) manter programa nacional de educação de jovens e adultos voltado à conclusão do	10.1) manter programa nacional de educação de jovens e adultos voltado à conclusão do ensino

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
voltado à conclusão do ensino fundamental e à formação profissional inicial, de forma a estimular a conclusão da educação básica.	ensino fundamental e à formação profissional inicial, de forma a estimular a conclusão da educação básica;	ensino fundamental e à formação profissional inicial, de forma a estimular a conclusão da educação básica;	fundamental e à formação profissional inicial, de forma a estimular a conclusão da educação básica;
10.2) Fomentar a expansão das matrículas na educação de jovens e adultos de forma a articular a formação inicial e continuada de trabalhadores e a educação profissional, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador.	10.2) expandir as matrículas na educação de jovens e adultos, de modo a articular a formação inicial e continuada de trabalhadores com a educação profissional, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador e datrabalhadora;	10.2) expandir as matrículas na educação de jovens e adultos, de modo a articular a formação inicial e continuada de trabalhadores com a educação profissional, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador;	10.2) expandir as matrículas na educação de jovens e adultos, de modo a articular a formação inicial e continuada de trabalhadores com a educação profissional, objetivando a elevaçãodo nível de escolaridade do trabalhador;
10.3) Fomentar a integração da educação de jovens e adultos com a educação profissional, em cursos planejados, de acordo com as características e especificidades do público da educação de jovens e adultos, inclusive na modalidade de educação a distância.	10.3) fomentar a integração da educação de jovens e adultos com a educação profissional, em cursos planejados, de acordo com as características do público da educação de jovens e adultos e considerando as especificidades das populações itinerantes e do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, inclusive na modalidade de educação a distância;	10.3) fomentar a integração da educação de jovens e adultos com a educação profissional, em cursos planejados, de acordo com as características do público da educação de jovens e adultos e considerando as especificidades das populações itinerantes e do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, inclusive na modalidade de educação a distância;	10.3) fomentar a integração da educação de jovens e adultos com a educação profissional, em cursos planejados, de acordo com as características do público da educação de jovens e adultos e considerando as especificidades das populações itinerantes e do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, inclusive na modalidade de educação a distância;
	10.4) ampliar as oportunidades profissionais dos jovens e adultos com deficiência e baixo nível de escolaridade, por meio do acesso à educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;	10.4) ampliar as oportunidades profissionais dos jovens e adultos com deficiência e baixo nível de escolaridade, por meio do acesso à educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;	10.4) ampliar as oportunidades profissionais dos jovens e adultos com deficiência e baixo nível de escolaridade, por meio do acesso à educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;
10.4) Institucionalizar programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos voltados à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas que atuam na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional.	10.5) implantar programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos voltados à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas que atuam na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, garantindo acessibilidade à pessoa com deficiência;	10.5) implantar programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos voltados à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas que atuam na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, garantindo acessibilidade à pessoa com deficiência;	10.5) implantar programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos voltados à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas que atuam na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, garantindo acessibilidade à pessoa com deficiência;
10.8) Fomentar a diversificação	10.6) estimular a diversificação curricular da	10.6) estimular a diversificação curricular da	10.6) estimular a diversificação curricular da

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
curricular do ensino médio para jovens e adultos, integrando a formação integral à preparação para o mundo do trabalho e promovendo a inter-relação entre teoria e prática nos eixos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania, de forma a organizar o tempo e o espaço pedagógicos adequados às características de jovens e adultos por meio de equipamentos e laboratórios, produção de material didático específico e formação continuada de professores.	educação de jovens e adultos, articulando a formação para a preparação para o mundo do trabalho e estabelecendo inter-relação entre teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania, de forma a organizar o tempo e o espaço pedagógicos adequados às características desses alunos e alunas;	educação de jovens e adultos, articulando a formação básica e a preparação para o mundo do trabalho e estabelecendo inter-relações entre teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania, de forma a organizar o tempo e o espaço pedagógicos adequados às características desses alunos;	educação de jovens e adultos, articulando a formação básica e a preparação para o mundo do trabalho e estabelecendo inter-relações entre teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania, de forma a organizar o tempo e o espaço pedagógicos adequados às características desses alunos;
10.5) Fomentar a produção de material didático, o desenvolvimento de currículos e metodologias específicas para avaliação e formação continuada de docentes das redes públicas que atuam na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional.	10.7) fomentar a produção de material didático, o desenvolvimento de currículos e metodologias específicas, os instrumentos de avaliação, o acesso a equipamentos e laboratórios e a formação continuada de docentes das redes públicas que atuam na educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;	10.7) fomentar a produção de material didático, o desenvolvimento de currículos e metodologias específicas, os instrumentos de avaliação, o acesso a equipamentos e laboratórios e a formação continuada de docentes das redes públicas que atuam na educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;	10.7) fomentar a produção de material didático, o desenvolvimento de currículos e metodologias específicas, os instrumentos de avaliação, o acesso a equipamentos e laboratórios e a formação continuada de docentes das redes públicas que atuam na educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;
10.6) Fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com apoio das entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.	10.8) fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com apoio das entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;	10.8) fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com apoio das entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;	10.8) fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com apoio das entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;
10.7) Institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante, compreendendo ações de assistência	10.9) institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante, compreendendo ações de assistência social, financeira e de	10.9) institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante, compreendendo ações de assistência social, financeira e de	10.9) institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante, compreendendo ações de assistência social, financeira e de apoio

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
social, financeira e de apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de jovens e adultos integrada com a educação profissional.	apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;	apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;	psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;
	10.10) orientar a expansão da oferta de educação de jovens e adultos articulada à educação profissional, de modo a atender às pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;	10.10) orientar a expansão da oferta de educação de jovens e adultos articulada à educação profissional, de modo a atender às pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;	10.10) orientar a expansão da oferta de educação de jovens e adultos articulada à educação profissional, de modo a atender às pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;
	10.11) implementar mecanismos de reconhecimento de saberes dos jovens e adultos trabalhadores, a serem considerados na articulação curricular dos cursos de formação inicial e continuada e dos cursos técnicos de nível médio;	10.11) implementar mecanismos de reconhecimento de saberes dos jovens e adultos trabalhadores, a serem considerados na articulação curricular dos cursos de formação inicial e continuada e dos cursos técnicos de nível médio.	10.11) implementar mecanismos de reconhecimento de saberes dos jovens e adultos trabalhadores, a serem considerados na articulação curricular dos cursos de formação inicial e continuada e dos cursos técnicos de nível médio.
	10.12) considerar, nas políticas públicas de jovens e adultos, as necessidades específicas dos idosos.		
Meta 11: Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.	Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.	Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) de gratuidade na expansão de vagas.	Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) de gratuidade na expansão de vagas.
Estratégias:			
11.1) Expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio nos Institutos Federais de	11.1) expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio na rede federal de educação profissional, científica e	11.1) expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio na rede federal de educação profissional, científica e	11.1) expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio na rede federal de educação profissional, científica e

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
Educação, Ciência e Tecnologia, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional.	tecnológica, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional;	tecnológica, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional;	tecnológica, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional;
11.2) Fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas estaduais de ensino.	11.2) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas estaduais de ensino;	11.2) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas estaduais de ensino;	11.2) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas estaduais de ensino;
11.3) Fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita.	11.3) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita;	11.3) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita;	11.3) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita;
	11.4) estimular a expansão do estágio na educação profissional técnica de nível médio e do ensino médio regular, preservando-se seu caráter pedagógico integrado ao itinerário formativo do aluno, visando à formação de qualificações próprias da atividade profissional, à contextualização curricular e ao desenvolvimento da juventude;	11.4) estimular a expansão do estágio na educação profissional técnica de nível médio e do ensino médio regular, preservando-se seu caráter pedagógico integrado ao itinerário formativo do aluno, visando à formação de qualificações próprias da atividade profissional, à contextualização curricular e ao desenvolvimento da juventude;	11.4) estimular a expansão do estágio na educação profissional técnica de nível médio e do ensino médio regular, preservando-se seu caráter pedagógico integrado ao itinerário formativo do aluno, visando à formação de qualificações próprias da atividade profissional, à contextualização curricular e ao desenvolvimento da juventude;
11.4) Ampliar a oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins da certificação profissional em nível técnico.	11.5) ampliar a oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins da certificação profissional em nível técnico;	11.5) ampliar a oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins da certificação profissional em nível técnico;	11.5) ampliar a oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins da certificação profissional em nível técnico;
11.5) Ampliar a oferta de matrículas	11.6) ampliar a oferta de matrículas gratuitas	11.6) ampliar a oferta de matrículas gratuitas	11.6) ampliar a oferta de matrículas gratuitas de

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.	de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;	de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, criando mecanismos que garantam o acompanhamento periódico da evolução da oferta e a transparência da destinação dos recursos da contribuição compulsória dessas entidades;	educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, criando mecanismos que garantam o acompanhamento periódico da evolução da oferta e a transparência da destinação dos recursos da contribuição compulsória dessas entidades;
11.6) Expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior.	11.7) expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior;	11.7) expandir a oferta de educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior, inclusive por meio de financiamento estudantil;	11.7) expandir a oferta de educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior, inclusive por meio de financiamento estudantil;
11.7) Institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes públicas e privadas.	11.8) institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas;	11.8) institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas;	11.8) institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas;
11.8) Estimular o atendimento do ensino médio integrado à formação profissional, de acordo com as necessidades e interesses dos povos indígenas. 11.9) Expandir o atendimento do ensino médio integrado à formação profissional para os povos do campo, de acordo com os seus interesses e necessidades.	11.9) expandir o atendimento do ensino médio gratuito integrado à formação profissional para as populações do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, de acordo com os seus interesses e necessidades;	11.9) expandir o atendimento do ensino médio gratuito integrado à formação profissional para as populações do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, de acordo com os seus interesses e necessidades.	11.9) expandir o atendimento do ensino médio gratuito integrado à formação profissional para as populações do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, de acordo com os seus interesses e necessidades.
		11.10. expandir a oferta de educação profissional técnica de nível médio para as pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;	11.10) expandir a oferta de educação profissional técnica de nível médio para as pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
11.10) Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica para noventa por cento e elevar, nos cursos presenciais, a relação de alunos por professor para vinte, com base no incremento de programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica.	11.10) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica para 90% (noventa por cento) e elevar, nos cursos presenciais, a relação de alunos(as) por professor para 20 (vinte);	11.11) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica para 90% (noventa por cento) e elevar, nos cursos presenciais, a relação de alunos por professor para 20 (vinte);	11.11) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica para 90% (noventa por cento) e elevar, nos cursos presenciais, a relação de alunos por professor para 20 (vinte);
	11.11) elevar gradualmente o investimento em programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica, visando a garantir as condições necessárias à permanência dos(as) estudantes e à conclusão dos cursos técnicos de nível médio;	11.12) elevar gradualmente o investimento em programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica, visando a garantir as condições necessárias à permanência dos estudantes e à conclusão dos cursos técnicos de nível médio;	11.12) elevar gradualmente o investimento em programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica, visando a garantir as condições necessárias à permanência dos estudantes e à conclusão dos cursos técnicos de nível médio;
	11.12) reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais no acesso e permanência na educação profissional técnica de nível médio, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;	11.13) reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais no acesso e permanência na educação profissional técnica de nível médio, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;	11.13) reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais no acesso e permanência na educação profissional técnica de nível médio, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;
	11.13) estruturar sistema nacional de informação profissional, articulando a oferta de formação das instituições especializadas em educação profissional com dados do mercado de trabalho.	11.14) estruturar sistema nacional de informação profissional, articulando a oferta de formação das instituições especializadas em educação profissional com dados do mercado de trabalho.	11.14) estruturar sistema nacional de informação profissional, articulando a oferta de formação das instituições especializadas em educação profissional com dados do mercado de trabalho.

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
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, assegurando a qualidade da oferta.	Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurando a qualidade de oferta.	Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurando a qualidade de oferta.
Estratégias:			
12.1) Otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação.	12.1) otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação;	12.1) otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação;	12.1) otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação;
12.2) Ampliar a oferta de vagas por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do Sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, uniformizando a expansão no território nacional.	12.2) ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do Sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, uniformizando a expansão no território nacional;	12.2) ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do Sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, uniformizando a expansão no território nacional;	12.2) ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do Sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, uniformizando a expansão no território nacional;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
12.3) Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para noventa por cento, ofertar um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor para dezoito, mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior.	12.3) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, 1/3 (um terço) das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor(a) para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior;	12.3) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior;	12.3) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior;
12.4) Fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas.	12.4) fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas;	12.4) fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas;	12.4) fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas;
12.5) Ampliar, por meio de programas especiais, as políticas de inclusão e de assistência estudantil nas instituições públicas de educação superior, de modo a ampliar as taxas de acesso à educação superior de estudantes egressos da escola pública, apoiando seu sucesso acadêmico.	12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos(as) estudantes de instituições públicas e bolsistas de instituições privadas de educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes, indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;	12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes, indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;	12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes, indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
12.6) Expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, por meio da constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador.	12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;	12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;	12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;
12.7) Assegurar, no mínimo, dez por cento do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária.	12.7) assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para as áreas de grande pertinência social;	12.7) assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para as áreas de grande pertinência social;	12.7) assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para as áreas de grande pertinência social;
			12.8) admitir que a prestação de serviço voluntário, amparada na Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, desde que simultânea aos estudos e acompanhada pela instituição de ensino, seja utilizada para obtenção de créditos curriculares exigidos para a graduação, conforme os critérios estabelecidos pelas instituições de ensino superior;
12.8) Fomentar a ampliação da oferta de estágio como parte da formação de nível superior.	12.8) ampliar a oferta de estágio como parte da formação na educação superior;	12.8) ampliar a oferta de estágio como parte da formação na educação superior;	12.9) ampliar a oferta de estágio como parte da formação na educação superior;
12.9) Ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei.	12.9) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;	12.9) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;	12.10) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;
12.10) Assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação.	12.10) assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação;	12.10) assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação;	12.11) assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
12.11) Fomentar estudos e pesquisas que analisem a necessidade de articulação entre formação, currículo e mundo do trabalho, considerando as necessidades econômicas, sociais e culturais do País.	12.11) fomentar estudos e pesquisas que analisem a necessidade de articulação entre formação, currículo, pesquisa e mundo do trabalho, considerando as necessidades econômicas, sociais e culturais do País;	12.11) fomentar estudos e pesquisas que analisem a necessidade de articulação entre formação, currículo, pesquisa e mundo do trabalho, considerando as necessidades econômicas, sociais e culturais do País;	12.12) fomentar estudos e pesquisas que analisem a necessidade de articulação entre formação, currículo, pesquisa e mundo do trabalho, considerando as necessidades econômicas, sociais e culturais do País;
12.12) Consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior.	12.12) consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior;	12.12) consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior;	12.13) consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior;
		12.13) instituir avaliação quinquenal da relevância e oportunidade dos cursos oferecidos na educação superior pública, em função da estratégia de desenvolvimento do País e da empregabilidade dos profissionais diplomados.	12.14) instituir avaliação quinquenal da relevância e oportunidade dos cursos oferecidos na educação superior pública, em função da estratégia de desenvolvimento do País e da empregabilidade dos profissionais diplomados.
12.13) Expandir atendimento específico a populações do campo e indígena, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação junto a estas populações.	12.13) expandir atendimento específico a populações do campo, comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nestas populações;	12.14) expandir atendimento específico a populações do campo, comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nestas populações;	12.15) expandir atendimento específico a populações do campo, comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nestas populações;
12.14) Mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica.	12.14) mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica;	12.15) mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica;	12.16) mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica;
12.15) Institucionalizar programa de composição de acervo digital de	12.15) institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências	12.16) institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências	12.17) institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
referências bibliográficas para os cursos de graduação.	bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;	bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;	bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;
12.16) Consolidar processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares individualizados.	12.16) consolidar processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares isolados;	12.17) consolidar processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares isolados;	12.18) consolidar processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares isolados;
	12.17) estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública;	12.18) estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública;	12.19) estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública;
	12.18) estimular a expansão e reestruturação das universidades estaduais e municipais existentes na data de promulgação da Constituição Federal de 1988, a partir de apoio técnico e financeiro do Governo federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação, na forma de regulamento;	12.19) estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do Governo Federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação, na forma de regulamento, que considere a sua contribuição para a ampliação de vagas, a capacidade fiscal e as necessidades dos sistemas de ensino dos entes mantenedores na oferta e qualidade da educação básica;”	12.20) estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do Governo Federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação, na forma de regulamento, que considere a sua contribuição para a ampliação de vagas, a capacidade fiscal e as necessidades dos sistemas de ensino dos entes mantenedores na oferta e qualidade da educação básica;
		12.20) reestruturar com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de dois anos, os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores, de credenciamento ou credenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino;	12.21) reestruturar com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de dois anos, os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores, de credenciamento ou credenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino;
	12.19) fixar prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias para a conclusão de processos		

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	autorizativos de cursos ou instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores, de credenciamento ou credenciamento de instituições;		
	12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos – PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.		
Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para setenta e cinco por cento, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, trinta e cinco por cento doutores.	Meta 13: elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.	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 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.	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 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.
	Estratégias:		
13.1) Aprofundar e aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão.	13.1) aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão;	13.1) aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão;	13.1) aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
13.2) Ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, de modo a que mais estudantes, de mais áreas, sejam avaliados no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação.	13.2) ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, de modo que mais estudantes, de mais áreas, sejam avaliados no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação;	13.2) ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação;	13.2) ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação;
13.3) Induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições superiores, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente.	13.3) induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente;	13.3) induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente;	13.3) induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente;
13.4) Induzir a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das competências necessárias a conduzir o processo de aprendizagem de seus futuros alunos, combinando formação geral e prática didática.	13.4) promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos(as), combinando formação geral, educação para as relações étnico-raciais, além de prática didática;	13.4) promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos, combinando formação geral, educação para as relações étnico-raciais, além de prática didática;	13.4) promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos, combinando formação geral, educação para as relações étnico-raciais, além de prática didática;
13.5) Elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, na forma de programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .	13.5) elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> ;	13.5) elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> ;	13.5) elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> ;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
13.6) Substituir o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação.	13.6) substituir o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE aplicado ao final do 1º (primeiro) ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação;	13.6) substituir o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação;	13.6) substituir o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação;
13.7) Fomentar a formação de consórcios entre universidades públicas de educação superior, com vistas a potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão.	13.7) fomentar a formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, com vistas em potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão;	13.7) fomentar a formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, com vistas a potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão;	13.7) fomentar a formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, com vistas a potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão;
	13.8) elevar a qualidade da educação superior, por meio do aumento gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais, nas universidades públicas, para 90% (noventa por cento) e, nas instituições privadas, para 75% (setenta e cinco por cento), em 2020, e da melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que, em 5 (cinco) anos, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a 60% (sessenta por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE e, no último ano de vigência, pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) nesse	13.8) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% (noventa por cento) e, nas instituições privadas, 75% (setenta e cinco por cento), em 2020, e fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que, em 5 (cinco) anos, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a 60% (sessenta por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE e, no último ano de vigência, pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) nesse exame, em cada área de formação profissional;	13.8) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% (noventa por cento) e, nas instituições privadas, 75% (setenta e cinco por cento), em 2020, e fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que, em 5 (cinco) anos, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a 60% (sessenta por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE e, no último ano de vigência, pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) nesse exame, em cada área de formação profissional;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	exame, em cada área de formação profissional;		
	13.9) promover a formação inicial e continuada dos(as) profissionais técnico-administrativos da educação superior.	13.9) promover a formação inicial e continuada dos profissionais técnico-administrativos da educação superior.	13.9) promover a formação inicial e continuada dos profissionais técnico-administrativos da educação superior.
Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.	Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.	Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.	Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.
	Estratégias:		
14.1) Expandir o financiamento da pós-graduação <i>stricto sensu</i> por meio das agências oficiais de fomento.	14.1) expandir o financiamento da pós-graduação <i>stricto sensu</i> por meio das agências oficiais de fomento;	14.1) expandir o financiamento da pós-graduação <i>stricto sensu</i> por meio das agências oficiais de fomento;	14.1) expandir o financiamento da pós-graduação <i>stricto sensu</i> por meio das agências oficiais de fomento;
14.2) Estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, e as agências estaduais de fomento à pesquisa.	14.2) estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e as agências estaduais de fomento à pesquisa;	14.2) estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e as agências estaduais de fomento à pesquisa;	14.2) estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e as agências estaduais de fomento à pesquisa;
14.3) Expandir o financiamento estudantil por meio do FIES à pós-graduação <i>stricto sensu</i> , especialmente ao mestrado profissional.	14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do FIES à pós-graduação <i>stricto sensu</i> ;	14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação <i>stricto sensu</i> ;	14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação <i>stricto sensu</i> ;
14.4) Expandir a oferta de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , utilizando metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância, inclusive por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil.	14.4) expandir a oferta de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância;	14.4) expandir a oferta de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância;	14.4) expandir a oferta de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância;
14.5) Consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da	14.5) consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileira,	14.5) consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileira,	14.5) consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileira, incentivando a

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
pós-graduação brasileira, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa.	incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa;	incentivando a atuação em rede e fortalecimento de grupos de pesquisa;	atuação em rede e fortalecimento de grupos de pesquisa;
14.6) Promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão.	14.6) promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão;	14.6) promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão;	14.6) promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão;
14.7) Implementar ações para redução de desigualdades regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e indígena a programas de mestrado e doutorado.	14.7) implementar ações para redução de desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado;	14.7) implementar ações para redução de desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado;	14.7) implementar ações para redução de desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado;
14.8) Ampliar a oferta de programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , especialmente o de doutorado, nos campi novos abertos no âmbito dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas.	14.8) ampliar a oferta de programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , especialmente os de doutorado, nos <i>campi</i> novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas;	14.8) ampliar a oferta de programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , especialmente os de doutorado, nos <i>campi</i> novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas;	14.8) ampliar a oferta de programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , especialmente os de doutorado, nos <i>campi</i> novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas;
14.9) Manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação.	14.9) manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;	14.9) manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;	14.9) manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;
	14.10) estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências.	14.10) estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências.	14.10) estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências.

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
<p>Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>	<p>Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação e valorização dos(as) profissionais da educação, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>	<p>Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando-lhes a devida formação inicial, nos termos da legislação, e formação continuada em nível superior de graduação e pós-graduação, gratuita e na respectiva área de atuação.</p>	<p>Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando-lhes a devida formação inicial, nos termos da legislação, e formação continuada em nível superior de graduação e pós-graduação, gratuita e na respectiva área de atuação.</p>
Estratégias:			
<p>15.1) Atuar conjuntamente, com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais do magistério e da capacidade de atendimento por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos Estados, Municípios e Distrito Federal, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes.</p>	<p>15.1) atuar, conjuntamente, com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de atendimento, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes;</p>	<p>15.1) atuar em regime de cooperação, com base em plano estratégico conjunto da União e dos entes federados, que apresente diagnóstico das necessidades estaduais e municipais de formação de profissionais da educação, envolvendo as instituições públicas de nível médio e superior, segundo sua capacidade de atendimento, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes;</p>	<p>15.1) atuar em regime de cooperação, com base em plano estratégico conjunto da União e dos entes federados, que apresente diagnóstico das necessidades estaduais e municipais de formação de profissionais da educação, envolvendo as instituições públicas de nível médio e superior, segundo sua capacidade de atendimento, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes;</p>
<p>15.2) Consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo SINAES, na forma da Lei nº 10.861, de 2004, permitindo inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica.</p>	<p>15.2) consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica;</p>	<p>15.2) consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica;</p>	<p>15.2) consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica;</p>
<p>15.3) Ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes</p>	<p>15.3) ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes</p>	<p>15.3) ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes matriculados</p>	<p>15.3) ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos</p>

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
matriculados em cursos de licenciatura, a fim de incentivar a formação de profissionais do magistério para atuar na educação básica pública.	matriculados em cursos de licenciatura, a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da educação básica;	em cursos de licenciatura, a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da educação básica;	de licenciatura, a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da educação básica;
15.4) Consolidar plataforma eletrônica para organizar a oferta e as matrículas em cursos de formação inicial e continuada de professores, bem como para divulgação e atualização dos currículos eletrônicos dos docentes.	15.4) consolidar plataforma eletrônica para organizar a oferta e as matrículas em cursos de formação inicial e continuada de profissionais da educação, bem como para divulgação e atualização dos currículos eletrônicos dos docentes;	15.4) consolidar e ampliar plataforma eletrônica para organizar a oferta e as matrículas em cursos de formação inicial e continuada de profissionais da educação, bem como para divulgar e atualizar seus currículos eletrônicos;	15.4) consolidar e ampliar plataforma eletrônica para organizar a oferta e as matrículas em cursos de formação inicial e continuada de profissionais da educação, bem como para divulgar e atualizar seus currículos eletrônicos;
15.6) Implementar programas específicos para formação de professores para as populações do campo, comunidades quilombolas e povos indígenas.	15.5) implementar programas específicos para formação de profissionais da educação para as escolas do campo, de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial;	15.5) implementar programas específicos para formação de profissionais da educação para as escolas do campo, de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial;	15.5) implementar programas específicos para formação de profissionais da educação para as escolas do campo, de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial;
15.7) Promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura, de forma a assegurar o foco no aprendizado do estudante, dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica.	15.6) promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do(a) aluno(a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação;	15.6) promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do aluno, dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação;	15.6) promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do aluno, dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação;
15.8) Induzir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares.	15.7) garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares;	15.7) garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares;	15.7) garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares;
15.9) Valorizar o estágio nos cursos de licenciatura, visando trabalho sistemático de conexão entre a formação	15.8) valorizar o estágio nos cursos de licenciatura, visando a trabalho sistemático de conexão entre a formação acadêmica	15.8) valorizar as práticas de ensino e os estágios nos cursos de formação de nível médio e superior dos profissionais da	15.8) valorizar as práticas de ensino e os estágios nos cursos de formação de nível médio e superior dos profissionais da educação,

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
acadêmica dos graduandos e as demandas da rede pública de educação básica.	dos(as) graduandos(as) e as demandas da educação básica;	educação, visando ao trabalho sistemático de articulação entre a formação acadêmica e as demandas da educação básica, em sintonia com as recomendações legais e as diretrizes curriculares nacionais;	visando ao trabalho sistemático de articulação entre a formação acadêmica e as demandas da educação básica, em sintonia com as recomendações legais e as diretrizes curriculares nacionais;
15.10) Implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica em sua área de atuação aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício.	15.9) implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes, com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício;	15.9) implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes, com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício;	15.9) implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes, com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício;
	15.10) fomentar a oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior destinados à formação, nas respectivas áreas de atuação, dos(as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério;	15.10) fomentar a oferta, nas redes estaduais e na rede federal, de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior, destinados à formação inicial, nas diversas áreas de atuação, dos profissionais a que se refere o inciso III do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;	15.10) fomentar a oferta, nas redes estaduais e na rede federal, de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior, destinados à formação inicial, nas diversas áreas de atuação, dos profissionais a que se refere o inciso III do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
15.5) Institucionalizar, no prazo de um ano de vigência do PNE – 2011/2020, política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, de forma a ampliar as possibilidades de formação em serviço.	15.11) implantar, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os(as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados.	15.11) implantar, no prazo de um ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados;	15.11) implantar, no prazo de um ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados;
		15.12) instituir programa de concessão de bolsas de estudos para que os professores de idiomas das escolas públicas de educação básica realizem estudos de imersão e aperfeiçoamento nos países que tenham como idioma nativo as línguas que lecionem.	15.12) instituir programa de concessão de bolsas de estudos para que os professores de idiomas das escolas públicas de educação básica realizem estudos de imersão e aperfeiçoamento nos países que tenham como idioma nativo as línguas que lecionem.

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
Meta 16: Formar cinquenta por cento dos professores da educação básica em nível de pós-graduação lato e stricto sensu e garantir a todos formação continuada em sua área de atuação.	Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	Meta 16: Formar, até o último ano de vigência deste PNE, 50% (cinquenta por cento) dos professores que atuam na educação básica em curso de pós-graduação stricto ou lato sensu em sua área de atuação, e garantir que os profissionais da educação básica tenham acesso à formação continuada, considerando as necessidades e contextos dos vários sistemas de ensino.	Meta 16: Formar, até o último ano de vigência deste PNE, 50% (cinquenta por cento) dos professores que atuam na educação básica em curso de pós-graduação stricto ou lato sensu em sua área de atuação, e garantir que os profissionais da educação básica tenham acesso à formação continuada, considerando as necessidades e contextos dos vários sistemas de ensino.
Estratégias:			
16.1) Realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	16.1) realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;	16.1) realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;	16.1) realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
16.2) Consolidar sistema nacional de formação de professores, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação dos cursos.	16.2) consolidar política nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas;	16.2) consolidar política nacional de formação de professores da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas;	16.2) consolidar política nacional de formação de professores da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas;
16.3) Expandir programa de composição de acervo de livros didáticos, paradidáticos, de literatura e dicionários, sem prejuízo de outros, a ser disponibilizado para os professores das	16.3) expandir programa de composição de acervo de obras didáticas, paradidáticas e de literatura e de dicionários e programa específico de acesso a bens culturais, sem prejuízo de outros, a serem disponibilizados	16.3) expandir programa de composição de acervo de obras didáticas, paradidáticas e de literatura e de dicionários e programa específico de acesso a bens culturais, sem prejuízo de outros, a serem disponibilizados	16.3) expandir programa de composição de acervo de obras didáticas, paradidáticas e de literatura e de dicionários e programa específico de acesso a bens culturais, sem prejuízo de outros, a serem disponibilizados para os

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
escolas da rede pública de educação básica.	para os professores e as professoras da rede pública de educação básica, favorecendo a construção do conhecimento e a valorização da cultura da investigação;	para os professores da rede pública de educação básica, favorecendo a construção do conhecimento e a valorização da cultura da investigação;	professores da rede pública de educação básica, favorecendo a construção do conhecimento e a valorização da cultura da investigação;
16.4) Ampliar e consolidar portal eletrônico para subsidiar o professor na preparação de aulas, disponibilizando gratuitamente roteiros didáticos e material suplementar.	16.4) ampliar e consolidar portal eletrônico para subsidiar a atuação dos professores e das professoras da educação básica, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos suplementares, inclusive aqueles com formato acessível;	16.4) ampliar e consolidar portal eletrônico para subsidiar a atuação dos professores da educação básica, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos suplementares, inclusive aqueles com formato acessível;	16.4) ampliar e consolidar portal eletrônico para subsidiar a atuação dos professores da educação básica, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos suplementares, inclusive aqueles com formato acessível;
	16.5) ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e das professoras e demais profissionais da educação básica;	16.5) ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e demais profissionais da educação básica;	16.5) ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e demais profissionais da educação básica;
	16.6) fortalecer a formação dos professores e das professoras das escolas públicas de educação básica, por meio da implementação das ações do Plano Nacional do Livro e Leitura e da instituição de programa nacional de disponibilização de recursos para acesso aos bens culturais pelo magistério público.	16.6) fortalecer a formação dos professores das escolas públicas de educação básica, por meio da implementação das ações do Plano Nacional do Livro e Leitura e da instituição de programa nacional de disponibilização de recursos para acesso a bens culturais pelo magistério público.	16.6) fortalecer a formação dos professores das escolas públicas de educação básica, por meio da implementação das ações do Plano Nacional do Livro e Leitura e da instituição de programa nacional de disponibilização de recursos para acesso a bens culturais pelo magistério público.

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
Meta 17: Valorizar o magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.	Meta 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, a fim de equiparar o rendimento médio dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º (sexto) ano da vigência deste PNE.	Meta 17: valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	Meta 17: valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
Estratégias:			
17.1) Constituir fórum permanente com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores em educação para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.	17.1) constituir fórum permanente com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores em educação para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial profissional nacional para os(as) profissionais do magistério público da educação básica;	17.1) constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;	17.1) constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
17.2) Acompanhar a evolução salarial por meio de indicadores obtidos a partir da pesquisa nacional por amostragem de domicílios periodicamente divulgados pelo IBGE.	17.2) acompanhar a evolução salarial por meio de indicadores obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD, periodicamente divulgados pelo IBGE;	17.2) constituir como tarefa do fórum permanente o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD, periodicamente divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;	17.2) constituir como tarefa do fórum permanente o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD, periodicamente divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
17.3) Implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de carreira para o magistério, com implementação gradual da jornada de trabalho cumprida em um único estabelecimento escolar.	17.3) implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de Carreira para os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;	17.3) implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de carreira para os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;	17.3) implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de carreira para os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	17.4) ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos(as) profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional.	17.4) ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional;	17.4) ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional;
		17.5) prorrogar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, com aperfeiçoamentos que aprofundem o regime de colaboração e a participação financeira da União.	17.5) prorrogar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, com aperfeiçoamentos que aprofundem o regime de colaboração e a participação financeira da União.
Meta 18: Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino.	Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois)anos, a existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.	Meta 18: assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos 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.	Meta 18: assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos 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.
	Estratégias:		
18.1) Estruturar os sistemas de ensino buscando atingir, em seu quadro de profissionais do magistério, noventa por cento de servidores nomeados em cargos de provimento efetivo em efetivo exercício na rede pública de educação básica.	18.1) estruturar as redes públicas de educação básica, de modo que pelo menos 90% (noventa por cento) dos respectivos profissionais do magistério sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontram vinculados;	18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;	18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
<p>18.2) Instituir programa de acompanhamento do professor iniciante, supervisionado por profissional do magistério com experiência de ensino, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação ou não efetivação do professor ao final do estágio probatório.</p>	<p>18.2) instituir programa de acompanhamento do professor e da professora iniciante, supervisionado por profissional do magistério com experiência de ensino, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação do(a) professor(a) ao final do estágio probatório;</p>	<p>18.2) implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante este período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do professor, com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina;</p>	<p>18.2) implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante este período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do professor, com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina;</p>
<p>18.3) Realizar prova nacional de admissão de docentes, a fim de subsidiar a realização de concursos públicos de admissão pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.</p>	<p>18.3) realizar prova nacional de admissão de profissionais do magistério, cujos resultados possam ser utilizados, por adesão, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos respectivos concursos públicos de admissão desses(as) profissionais;</p>	<p>18.3) realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada dois anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública;</p>	<p>18.3) realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada dois anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública;</p>
<p>18.4) Fomentar a oferta de cursos técnicos de nível médio destinados à formação de funcionários de escola para as áreas de administração escolar, multimeios e manutenção da infraestrutura escolar, inclusive para alimentação escolar, sem prejuízo de outras.</p> <p>18.5) Implantar, no prazo de um ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para funcionários de escola, construída em regime de colaboração com os sistemas de ensino.</p>			

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
			18.4) considerar, para fins de pontuação em prova de títulos de concurso público para ingresso na carreira do magistério público, o tempo de serviço voluntário prestado sob a forma de monitoria em instituição pública de educação básica ao amparo da Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998;
	18.4) prever, nos planos de Carreira dos(as) profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, licenças remuneradas para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação stricto sensu ;	18.4) prever, nos planos de carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação;	18.5) prever, nos planos de carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação;
18.6) Realizar, no prazo de dois anos de vigência desta Lei, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, o censo dos funcionários de escola da educação básica.	18.5) realizar, no prazo de 2 (dois) anos de vigência desta Lei , em regime de colaboração, o censo dos(as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério ;	18.5) realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação , em regime de colaboração, o censo dos profissionais não docentes da educação a que se refere o inciso III do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 ;	18.6) realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos profissionais não docentes da educação a que se refere o inciso III do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
18.7) Considerar as especificidades socioculturais dos povos indígenas no provimento de cargos efetivos para as escolas indígenas.	18.6) considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas;	18.6) considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas;	18.7) considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas;
18.8) Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de carreira para os profissionais da educação.	18.7) priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de Carreira para os (as) profissionais da educação;	18.7) priorizar o repasse de transferências federais voluntárias na área de educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica, estabelecendo planos de carreira para os profissionais da educação;	18.8) priorizar o repasse de transferências federais voluntárias na área de educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica, estabelecendo planos de carreira para os profissionais da educação;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	18.8) estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira.	18.8) estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira.	18.9) estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira.
Meta 19: Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.	Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	Meta 19: garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior pública, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades.	Meta 19: garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior pública, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades.
Estratégias:			
19.1) Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica prevendo a observância de critérios técnicos de mérito e desempenho e a processos que garantam a participação da comunidade escolar preliminares à nomeação comissionada de diretores escolares.	19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;	19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;	19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos(as) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(as) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas;	19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas;	19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas;
	19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;	19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;	19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;
	19.4) estimular a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e de associações de pais e mestres, assegurando-se, inclusive, espaço adequado e condições de funcionamento na instituição escolar;	19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;	19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;
	19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;	19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;	19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;
	19.6) estimular a participação e a consulta na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de	19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-	19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	gestão escolar e regimentos escolares por profissionais da educação, alunos(as) e familiares;	pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;	pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;
	19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira;	19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;	19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;
19.2) Aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares.	19.8) aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares.	19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos.	19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos.
Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País.	Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	Meta 20: ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	Meta 20: ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio, observado o disposto no § 5º do art. 5º desta Lei.
	Estratégias:		
20.1) Garantir fonte de financiamento permanente e sustentável para todas as etapas e modalidades da educação pública.	20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que trata da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas em atender suas	20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que trata da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas	20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;	demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;	padrão de qualidade nacional;
20.2) Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação.	20.2) aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;	20.2) aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;	20.2) aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;
20.3) Destinar recursos do Fundo Social ao desenvolvimento do ensino.	20.3) destinar, na forma da lei, 50% (cinquenta por cento) dos recursos da União resultantes do Fundo Social do Pré-Sal, royalties e participações especiais, referentes ao petróleo e à produção mineral, à manutenção e desenvolvimento do ensino público;	20.3) acrescentar aos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma da lei, recursos resultantes do Fundo Social do Pré-Sal e a totalidade das compensações financeiras pelo resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais e dos royalties e participações especiais pela exploração de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos;	20.3) destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214;
20.4) Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que promovam a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação.	20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 401, de 4 de maio de 2000, com a redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 27- de maio de 2009, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação – MEC , as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;	20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;	20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
20.5) Definir o custo aluno-qualidade da educação básica à luz da ampliação do investimento público em educação.	20.5) o Inep desenvolverá estudos e acompanhará regularmente indicadores de investimento e de custos por aluno(a) em todas as etapas e modalidades da educação pública;	20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;	20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;
20.6) Desenvolver e acompanhar regularmente indicadores de investimento e tipo de despesa per capita por aluno em todas as etapas da educação pública.	20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ;	20.6) definir, no prazo de dois anos da vigência deste PNE, no âmbito do Ministério da Educação, o conceito de Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi, o qual será referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e terá seu financiamento calculado com base nos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, devendo o valor correspondente ser progressivamente ajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ;	20.6) definir o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como indicador prioritário para o financiamento de todas as etapas e modalidades da educação básica;
	20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;	20.7) formular, no âmbito do Ministério da Educação, a metodologia de cálculo do CAQ, a qual será acompanhada pelo Conselho Nacional de Educação e pelas Comissões de Educação, da Câmara dos Deputados, e de Educação, Cultura e Esporte, do Senado Federal;	20.7) formular, no âmbito do MEC e em parceria com a sociedade civil, a metodologia de cálculo do CAQ, considerando os investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar, e outros insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, a qual será acompanhada pelo FNE, pelo CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	<p>20.8) O CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação – MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação – FNE, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE e pelas Comissões de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;</p>	<p>20.8) garantir, no âmbito da União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios quando não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;</p>	<p>20.8) definir, no âmbito do MEC, no prazo de dois anos da vigência deste PNE, o conceito de Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi, o qual será referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e terá seu financiamento calculado com base nos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, a ser implementado até o terceiro ano de vigência da Lei, devendo o valor correspondente ser progressivamente ajustado até a implementação plena do CAQ, no oitavo ano de vigência deste PNE;</p>
	<p>20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às Regiões Norte e Nordeste do País;</p>	<p>20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;</p>	<p>20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;</p>
	<p>20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;</p>	<p>20.8) garantir, no âmbito da União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios quando não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;</p>	

Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (nº 8.035, de 2010, na Casa de origem)	Substitutivo CAE	Substitutivo CCJ
	20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.	20.10) aprovar Lei de Responsabilidade Educacional, a ser amplamente discutida com os diversos setores da sociedade, com os gestores da educação e com a comunidade educacional.	20.10) aprovar Lei de Responsabilidade Educacional, a ser amplamente discutida com os diversos setores da sociedade, com os gestores da educação e com a comunidade educacional.