

A política das políticas educacionais e seus atores

The politics of education policy and its actors

La política de las políticas educativas y sus actores

Paulo Sena Martins¹

Resumo:

O presente trabalho analisa a gênese e a implementação das políticas educacionais, a partir da atuação de vários atores: os Poderes do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário -, os movimentos sociais educacionais e as representações das esferas federativas. Recorre-se aos processos de aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), para ilustrar as interações dos atores e suas alianças e conflitos. Destaca-se o papel do Poder Legislativo no diálogo com as teses dos movimentos sociais e mediação de eventuais conflitos federativos.

Palavras-chave: política educacional, atores, poder executivo, poder legislativo, poder judiciário, movimentos sociais, esferas federativas.

Abstract:

This paper analyzes the genesis and implementation of educational policies, considering the role of several actors: State Powers - Executive, Legislative and Judiciary, social movements and representations of the federative spheres. It discusses the approval processes of the Fund for the Maintenance and Development of Fundamental Education and Valorization of Teachers-Fundef and the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Education Professionals-Fundeb to illustrate the interactions of the actors and its coalitions and conflicts. We highlight the role of the Legislature, in dialogue with the claims of social movements and federative conflicts mediation.

Keywords: educational policy, actors, executive power, legislative power, judiciary, social movements, federative spheres

Resumen:

Este trabajo analiza la génesis y ejecución de las políticas educativas, a partir de la acción de varios actores: Poderes - Ejecutivo, Legislativo y Judicial - movimientos sociales educativos y las representaciones de las esferas federales. Recurrese a los procesos de aprobación del Fondo para el Desarrollo de la Educación Primaria (FUNDEF) y del Fondo para el Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de Profesionales de la Educación (Fundeb), para ilustrar las interacciones de actores y sus alianzas y conflictos. Destacamos el papel de la legislatura en el diálogo con las teorías de los movimientos sociales y la mediación de conflictos federales.

Palabras-clave: Política educativa; Actores; Poder ejecutivo; Poder legislativo; Poder judicial; Movimientos sociales; Entes federales.

¹ Doutor em Educação (UnB). Consultor legislativo na Câmara dos Deputados. E-mail: paulo.martins@camara.gov.br.

1. As Políticas Educacionais

A política educacional é uma política pública social, setorial, que se refere ao domínio específico da Educação (MARTINS, 2010). A política pública é associada à intervenção do Estado. Representa sua materialidade (AZEVEDO, 2000). Neste enfoque, consiste no “Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HÖFLING, 2001, p.31).

Embora seja fundamental partir da intervenção do Estado, é sempre complexo limitar a análise da política social àquilo que um Estado como ator racional, antropomorfizado (ALLISON, 1999), projeta sobre a sociedade. Esta opção, como definição das políticas públicas deixa de captar a complexidade envolvida em sua formulação e implementação. Seria abstrair a dimensão política do processo.

O Estado é frequentemente, confundido com o governo, o que pode levar a análises equivocadas. Em primeiro lugar, porque este ocupa uma das posições institucionais de poder, por determinado período – limitado, quando se trata de uma democracia – e não representa sequer o conjunto do poder, repartido entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. E, todos os poderes interferem na formulação ou implementação das políticas públicas, mesmo o Judiciário, que em última instância assegura os direitos cuja efetividade é instrumentalizada pelas políticas públicas. É cada vez mais presente o debate acerca da chamada judicialização da política, e, portanto, das políticas públicas.

Em segundo lugar, porque, num regime federativo, como o brasileiro, o governo só atua diretamente sobre a sua esfera, relacionado-se com as demais conforme dispõe a Constituição, que no caso brasileiro adota o modelo do federalismo cooperativo. Assim, há competências concorrentes e comuns, isto é, os entes são responsáveis pelas mesmas matérias, apenas com âmbito e intensidade distintos (HORTA, 1996; BERCOVICI, 2003) ou com funções diferentes (própria, supletiva, redistributiva) (MARTINS, 2011).

Em terceiro lugar, porque, além dos tradicionais poderes do Estado, a sociedade tem cada vez mais participado da formulação, implementação e controle das políticas públicas.

As políticas educacionais bem exemplificam esta complexidade. No caso da Educação, o marco da setorização do campo educacional foi a fundação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação-ABE, que reivindicava a implantação de uma política nacional de educação, regulada a partir do poder central. E o agente principal para a inclusão na agenda das políticas públicas educacionais foi o movimento da Escola Nova. A Carta de 1934 respondeu à inserção dos direitos sociais educacionais na agenda política brasileira conferindo ao tema status constitucional.

Esta é uma questão importante. As políticas educacionais devem estar em harmonia com a configuração normativa da Constituição.

E para que se chegasse ao resultado normativo inscrito na Carta de 1988 houve a participação de vários atores que têm tecido as políticas educacionais: os poderes do Estado e os movimentos sociais que atuam no campo educacional.

Esses mesmos atores continuam sendo os responsáveis pelas políticas educacionais mais recentes e seus instrumentos (Fundef, PNE 1, Fundeb, Fundo de Financiamento Estudantil(FIES), Programa Universidade para Todos (Prouni), obrigatoriedade na faixa de 4 a 17 anos, Plano de Ações Articuladas (PAR), assim como pelas em processo de debate (PNE 2).

Recorremos aos processos de aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação(Fundeb), para ilustrar as considerações apresentadas.

2. Os atores

2.1. O Poder Executivo

As políticas educacionais não correspondem ao programa de governo lançado no período eleitoral, embora este possa ser uma de suas fontes, ainda que frequentemente nele inseridas em termos genéricos². Numa democracia, os partidos disputam eleições nas quais se apresentam à sociedade por meio de diversos instrumentos, entre os quais programas no horário gratuito na televisão e rádio e, formalmente, um programa da candidatura. Nas eleições de 2010, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tornou obrigatório o registro de um programa no momento do registro da candidatura. Independentemente da maior ou menor validade deste programa formalmente apresentado, os valores e posições das coalizões vencedoras ao governo passam a ser a fonte originária das políticas que o governo tenderá a desenvolver. A maioria delas por meio de normas, originadas de proposições enviadas ao Congresso Nacional via emendas constitucionais (Fundef e Fundeb), projeto de lei (regulamentação do Fundef) ou Medidas Provisórias - MPs (regulamentação do Fundeb), ou ainda decretos (Plano de Desenvolvimento da Educação-PDE).

Antes desta providência, o governo passa por quatro etapas:

- negociação interna;
- oitiva e negociação com os diversos segmentos da sociedade civil;
- negociação com representantes das demais esferas federativas;
- negociação com o Congresso Nacional.

Ao ser instalado o governo, a definição das políticas passa por uma intensa negociação interna entre o órgão responsável pelo setor (no caso o Ministério da Educação-MEC) e a estrutura política do governo (Casa Civil), que buscará coordenar as políticas e os órgãos responsáveis pelos recursos, que comumente colocam limites de ordem financeira (Fazenda). São distintos os papéis esquematicamente assumidos neste jogo político (e orçamentário) interno: o MEC assume o papel de defensor de sua política e do orçamento da Educação, o MF de guardião do Tesouro e propositor de limites, constituindo ator que procura exercer o poder de veto e a Casa Civil de mediador. Conquanto se reportem a seu interlocutor no governo - o MEC, é na fase subsequente, de discussão no Parlamento, que os movimentos sociais serão os formuladores das demandas e cobradores das dívidas históricas e o Legislativo constituirá o recolhedor destas demandas e agente conciliador dos interesses do movimento, das esferas federativas e do governo central.

As entidades do movimento educacional procuram definir suas posições e reivindicações para que a proposta inicial apresentada ao Legislativo já as contemple. O governo, por sua vez, procura aparar arestas e obter apoios. Uma vez obtido algum grau de consenso, pode haver uma tentativa de pressionar o Congresso para aprovar rapidamente o que foi acordado entre governo e entidades, o que gera alguma resistência, uma vez que o Legislativo não se dispõe a abrir mão de suas prerrogativas.

Para essa fase, de tramitação no Congresso, os governos frequentemente lançam mão de documentos de orientação da discussão, que se transformam no ponto de partida para as negociações³. Correspondem predominantemente aos encaminhamentos do MEC referentes às propostas e constituem, ainda, indicações técnicas importantes para a discussão. São incorporados nas mensagens que encaminham as proposições

2 No programa do candidato Lula, por exemplo, não havia qualquer menção à PEC nº 112/99, proposta da bancada do PT quando na oposição ou a características do Fundeb previstas naquela proposição. E os termos, finalmente apresentados, resultaram do caminho definido na negociação interna do novo governo.

3 Por exemplo, o documento com essas características, referente ao Fundef é intitulado “Pontos Centrais que serão observados no Projeto de Lei que regulamenta o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”, e foi distribuído em 06 de março de 1996, por determinação do presidente, Deputado Elias Abrahão, aos presentes à audiência pública realizada pela Comissão Especial da PEC nº 233/95. No caso do Fundeb foram elaboradas pelo governo de então, as “Diretrizes para o Fundeb”, que constituíram documento de referência para os colóquios realizados pelo MEC em 2004.

legislativas, acompanhadas das exposições de motivos, que pressupõem uma negociação interna no governo por parte de agentes com diferentes papéis e visões. Além disso, representam o compromisso entre o MEC e o Ministério da Fazenda, com a mediação da Casa Civil e chancela final do Planalto. As Exposições de Motivos constituem, inicialmente, peças do processo administrativo interno do Poder Executivo, que expressam a justificativa técnica e política de propostas elaboradas pelos ministérios conforme as diretrizes do governo e dirigidas ao presidente da República. Ao receberem o seu aval, passam a integrar as propostas enviadas ao Congresso Nacional que tramitarão como proposições legislativas. Neste sentido, visam também convencer este auditório constituído pelos parlamentares.

No Congresso, o governo recorre às bancadas de apoio e respectivos líderes partidários, acompanhando a tramitação, sobretudo nas comissões, por meio de suas assessorias parlamentares, especialmente no que se refere ao processo de audiências públicas (seja para dele participar, como tem sido a prática do MEC ou para evitá-lo, como frequentemente esboça o ministério da Fazenda). A Casa Civil atua diretamente sobre as lideranças e na fase de discussão em plenário⁴.

As mensagens presidenciais anuais ao Congresso Nacional, ao mesmo tempo que fazem o balanço do que se realizou no ano anterior, lançam as bases da negociação com o conjunto de atores, para o ano corrente⁵. Assim, por exemplo, obtida a vitória eleitoral, já na primeira mensagem do presidente Lula ao Congresso Nacional em 2003 era feita referência ao Fundeb, como “condição essencial” para que se atingisse, gradualmente, a universalização do conjunto da educação básica. Mas, tanto a oitiva e negociação preliminar com o movimento social, como a negociação interna consomem tempo: a proposta do Executivo somente chegou ao Congresso em junho de 2005 (terceiro ano do mandato). O MEC realizou “colóquios” para negociação e mobilização em torno do Fundeb, em junho e julho de 2004 e a proposta chegou à Casa Civil em agosto daquele ano, ficando “parada” neste órgão do Executivo por quase um ano.

Em caso de legislação ordinária ou complementar, caso o Executivo discorde de algum dispositivo, pode recorrer a vetos. Mas não no caso das Propostas de Emenda à Constituição (PEC), quando não há a fase de sanção e veto, o que aumenta o poder do Congresso, ao contrário das propostas cujo veículo seja a medida provisória ou projeto de lei. Naquela situação o Congresso pode divergir mesmo de orientações do poderoso ministério da Fazenda – como ocorreu no caso da complementação da União ao Fundeb, fixada não em valores fixos, como pretendia o Executivo, mas em, no mínimo, 10% do valor do fundo.

2.2. O Poder Legislativo

As normas que estabelecem os instrumentos das políticas públicas ganham a versão final no Poder Legislativo (ressalvada a possibilidade de vetos, que de qualquer forma, podem ser derrubados pelo Legislativo) se editadas por lei ou Medida Provisória. Ainda que estabelecidas por decreto, estes devem remeter à lei que estão regulamentando e o Legislativo dispõe do instrumento do decreto legislativo para sustar atos do Executivo que considere como tendo invadido sua competência (art.49, V, CF). No caso das emendas constitucionais, não há possibilidade jurídica de veto, sendo do Legislativo a palavra final.

No Parlamento, as discussões sobre as questões educacionais costumam ser permeadas por alguns valores:

- defesa das prerrogativas do Legislativo;

4 Mais recentemente, este papel tem sido dividido com a Secretaria de Relações Institucionais (SRI).

5 Trata-se de ação rotineira da presidência da República, que, frequentemente tem sido considerada meramente formal e não tem merecido a devida importância. Ainda que formal, a necessidade de encaminhá-la deflagra um processo de recolhimento de informações dentro do governo, formulações setoriais das propostas, a partir das respectivas culturas organizacionais, consolidação pela Casa Civil e anuência final do chefe do executivo. Da mesma forma que o Fundeb sempre foi mencionado nas mensagens do governo FHC, o Fundeb ocupou espaço relevante nas mensagens do governo Lula. As mensagens da presidente Dilma citam o Pronatec e a Lei de Cotas para as universidades federais.

- encaminhamento suprapartidário de consensos na área envolvendo a educação pública⁶;
- oitiva de autoridades, especialistas e entidades do movimento social em audiências públicas.

O Legislativo, normalmente, abre um processo de audiências públicas na sede da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e frequentemente promove reuniões/seminários estaduais.

A valorização do instrumento das audiências públicas com representantes da sociedade civil remonta à Constituinte. Como aponta Coelho (COELHO, 2009), a tradição parlamentar brasileira é comum que as comissões técnicas ouçam autoridades especialistas sobre temas e projetos sob sua análise. Mas, acrescenta, para destacar uma inovação do processo constituinte, que passou a influir sobre o processo legislativo a partir de então⁷ (grifos meus):

Diferente deste modelo tradicional de audiências é o instituto previsto no art. 14 do Regimento da ANC:

As Subcomissões destinarão de cinco a oito reuniões para audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade, devendo, ainda, durante o prazo destinado a seus trabalhos, receber as sugestões encaminhadas à Mesa ou à Comissão (COELHO, 2009, p.31).

De fato, no Legislativo há abertura para acolhimento das reivindicações e teses dos movimentos sociais.

O Congresso Nacional é, também, uma instância que recolhe e administra eventuais conflitos federativos. As políticas de educação num Estado federativo inserem-se no que Wildavsky e Pressman (apud ALLISON; ZELIKOW, 1999) denominaram ação conjunta complexa, que se dá nas situações em que diferentes instituições partilham o poder sobre decisões e ações de forma que cresce a complexidade, na medida em que uma tarefa aparentemente simples pode envolver um labirinto de decisões separadas. Daí a necessidade de coordenação e cooperação federativas e de alinhamento do planejamento nas diferentes esferas, enfim, do pleno funcionamento do regime de colaboração. Para tanto, cabe zelar para que cada ente federativo exerça suas funções, no que se refere à Educação, e que o conjunto das funções esteja permeado pela solidariedade federativa.

O relatório da Deputada Fátima Bezerra referente à MP nº 339/06 (Fundeb), de abril de 2007, põe em relevo a questão federativa:

[...] A proposta de financiamento da educação básica pública não pode desconsiderar que o Brasil é uma Federação cooperativa, cuja característica é o estabelecimento de competências compartilhadas. Ainda que sejam definidas áreas de atuação específica como função própria, não se dispensa a solidariedade federativa entre todos os entes e o papel da União. Isso implica a realização de suas funções supletiva e redistributiva, tal como dispõe o art. 211 da Constituição Federal, de forma a contribuir para o equilíbrio e a harmonia federativos.

Os responsáveis pela educação como política pública devem atuar em regime de colaboração. Neste sentido, o advento da “junta”, proposta pela MP nº 339/06, constitui uma iniciativa importante [...] (IN: MARTINS, 2011)

No senso comum há uma noção equivocada, corroborada por parte dos analistas políticos, de que o Legislativo limita-se a ratificar as propostas do Executivo. Esta ideia não se sustenta, se analisada a legislação do financiamento da educação. Os dois pilares do financiamento – vinculação da receita de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do ensino (MDE) e salário-educação – foram inseridos não pelo Poder Executivo, mas pelos deputados e senadores do Congresso Constituinte que aprovou a Carta de 1988. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDB e o Plano Nacional de Educação-PNE 2001-2010 foram de iniciativa de parlamentares. As importantes modificações que se originaram por iniciativa do Executivo – Fundef, Fundeb, Fies e Prouni – não passaram pelo Parlamento sem sofrer modificações significativas, como são exemplos, a inclusão das creches no Fundeb, a regra aprovada para a complementação da União ao fundo, a **aceitação pelo governo da destinação de 50% do capital do fundo social do Pré-Sal para as áreas de Educação e Saúde, e não apenas os seus rendimentos, como era originalmente proposto, além das** receitas da União decorrentes de acordos de

6 Cf. manifestações de parlamentares de diferentes partidos (Rogério Marinho, Alice Portugal), por ocasião de audiência pública conjunta da Comissão Especial do PNE e da Comissão de Educação e Cultura-CEC, que recebera o ministro da Educação Aloizio Mercadante, em 14 de março de 2012.

7 A Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes da ANC realizou quatro audiências públicas na área de educação, tendo ouvido 33 entidades, num total de 39 depoentes (BARROS ; ANDRÉS, 2009, p.544).

individualização da produção.

A regra é que os relatores, que têm suas próprias opiniões e compromissos e recebem as sugestões e pressões do Executivo, dos demais parlamentares, dos lobbies privatistas e dos movimentos sociais, procurem costurar um acordo para aprovação da proposta – o que não se faz sem absorver algumas das demandas apresentadas. Assim, a regra é a apresentação de substitutivos aos Projetos de Lei ou de Emenda Constitucional, e Projetos de Lei de Conversão (PLV) no caso das Medidas Provisórias.

As proposições de iniciativa do Executivo não saem do Congresso Nacional como entraram. Os relatores apresentaram substitutivos, ou no caso de MPs projetos de lei de conversão com modificações que alteraram a proposta original ou receberam vetos.

Quadro 1 - Legislação Educacional – Originada pelo Executivo ou com proposta do Executivo apenas

Proposição	Norma/Tema	Iniciativa	Relator na comissão de mérito da Câmara
PL nº 1.258/1988	Lei nº 9.394/96	Octávio Elísio	Jorge Hage Ângela Amin José Jorge (Subst. Senado)
PEC nº 233/95	EC nº 14/96 (Fundef)	Executivo	José Jorge. Com substitutivo e, por ação do relator desdobramento da PEC com a retirada da temática referente à universidade.
PL nº 2.380/96	Lei nº 9.424/96 (Fundef)	Executivo	Ubiratan Aguiar. Com Substitutivo. Houve # vetos
PEC nº 536/97. (apensa a PEC nº 415/05)	EC nº 53/06 (Fundeb)	Parlamentar (apensa a do Executivo - PEC nº 415/05)	Iara Bernardi. Com substitutivo, que incorporou as creches e a complementação da União de no mínimo 10%, contra a posição do MF
MP nº 1.607-24/98	Lei nº 9.766/98(salário-educação – isenções, critério de distribuição dos recursos)	Executivo	Nelson Marchezan
PL nº 4.155/98(apenso o PL 4.173/98)	Lei nº 10.172/01 (PNE 2001-2010)	Parlamentar Ivan Valente (apenso o PL 4.173/98, do Executivo)	Nelson Marchezan. Houve vetos
MP nº 2.094-28/01	Lei nº 10.260/01 (FIES)	Executivo	Oswaldo Biolchi
PL nº 4.476/01	Lei nº 10.709/03(altera a LDB – responsabilidade sobre transporte escolar)	Nelson Marchezan	Marisa Serrano. Aprovado substitutivo do Senado (Flávio Arns). Houve veto referente à vigência imediata
PLS nºs 58/96 e 53/01	Lei nº 10.832/03 (criou a quota estadual e municipal do salário educação e a separação prévia de 10% para a União)	Parlamentares (7 apensos)	Osmar Serraglio
MP nº 173 /04	Lei nº 10.880/04 (PEJA/PNATE)	Executivo	Gilmar Machado
MP nº 213/04	Lei nº 11.096/05 (PROUNI)	Executivo	Colombo. Houve veto, referente a autorização à mantenedora a aderir ao Prouni sem comprovar a regularidade fiscal, postergando tal comprovação para o final de cada exercício.
MP nº 235/08	Lei nº 11.128/05(altera a Lei do Prouni – isenção dá-se por intermédio da mantenedora)	Executivo	Jorge Alberto. Houve veto(inclusão do bolsista parcial do ensino médio)

PL nº 4.896/05	Lei nº 11.250/05 (permite a celebração de convênios pelos municípios e DF com a Receita Federal para que se responsabilizem pela arrecadação e fiscalização ficando com a totalidade dos recursos do ITR – que integra a cesta-Fundeb)	Executivo	Moacir Micheletto (CAPADR- Comissão de Agricultura)
MP nº 339/06	Lei nº 11.494/07 (Fundeb)	Executivo	Fátima Bezerra. Houve vetos (transferência de recursos humanos e RLR)
PL nº 7.410/06 (PLS nº 88/06)	Lei nº 11.509/07 (altera a Lei do Prouni – desvinculação dos cursos com desempenho insuficiente no SINAES, por 2 avaliações consecutivas)	Senador Valdir Raupp	Colombo
PL nº 7.701/06	Lei nº 11.552/07 (altera a Lei do FIES)	Parlamentares- 29 proposições sendo a principal do Senador Eduardo Siqueira Campos	Rogério Marinho. Houve veto (fixação dos juros, utilização do FGTS)
MP nº 455/09	Lei nº 11.947/09 (PDDE/PNAE)	Executivo	Carlos Abicalil
PL nº 1.946/99	Lei nº 12.202/10 (abatimento do saldo devedor aos profissionais do magistério público e médicos do programa saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino)	Parlamentares -7 proposições, sendo a principal do Dep. Gilmar Machado	Reginaldo Lopes. Com substitutivo. Houve veto
PL nº 1.735/03	Lei nº 12.416/11 (altera a LDB para dispor sobre a oferta de educação superior para os povos indígenas)	Dep. Carlos Abicalil	Biffi
MP nº 517/10	Lei nº 12.431/11 (referente a impostos, de carona a lei altera a Lei do Prouni – isenção calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas; valor da bolsa permanência do Prouni)	Executivo	João Carlos Bacelar. Houve veto (retirada do art 16 da Lei do Prouni, acerca de instrução do processo de deferimento com a estimativa da renúncia fiscal)
MP nº 533/11	Lei nº 12.499/11 (transferências da União para novos estabelecimentos de educação infantil)	Executivo	Ângelo Agnolin
PL 1.209/2011	Lei nº 12.513/11 (PRONATEC e, de carona, alterada a Lei do FIES)	Executivo	Biffi. Aprovado, com emendas de plenário.
PL nº 1627/07	Lei nº 12.594/12 (Institui o sistema nacional de atendimento socioeducativo-sinase; prevê que o FNDE poderá financiar projetos relativos ao sinase)	Executivo	Rita Camata (CCJC). Houve vetos
PL nº 7.105/06	Lei nº 12.603/12 – altera a LDB para beneficiar a EAD com a redução de custos em meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do Poder Público	Senador José Jorge	Gilmar Machado
MP nº 562/12	Lei nº 12.695/12 (PAR, polo da UAB no PDDE, ceffas no Fundeb, assistência à EJA)	Executivo	Padre João

PL nº 73/99	Lei nº 12.711/12 (cotas para ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio)	Nice Lobão	Carlos Abicalil. Houve veto, referente ao Coeficiente de Rendimento, formado a partir das notas atribuídas ao longo do ensino médio
MP nº 570/12	Lei nº 12.722/12 (apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil)	Executivo	Relator: Dep. Pedro Uczai e Relatora Revisora: Sen. Ângela Portela.
PL nº 5.395/09	Lei nº 12.796/13 (altera LDB – formação dos profissionais da educação)	Executivo	Iran Barbosa/ Fátima Bezerra. Houve veto(prazo para para a conclusão de curso de licenciatura de graduação plena)
PL nº 176/07	Lei nº 12.799/13 (isenção de pagamento de taxas para inscrição em processos seletivos de ingresso nos cursos das instituições federais de educação superior)	Fábio Souto	Nilmar Ruiz/Waldenor Pereira Waldenor Pereira
MP nº 586/12	Lei nº 12.801/13 (apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa)	Executivo	Relator Senador Eduardo Amorim e Relator Revisor Deputado Márcio Macêdo
MP nº 593/12	Lei nº 12.816/13 (bolsas Pronatec, bolsas FJN, transporte escolar, registro de preços realizados pelo FNDE poderão em projetos educacionais dos entes subnacionais)	Executivo	Relator Senador Paulo Bauer e Relator Revisor Deputado Ronaldo Zülke Houve vetos, referentes a ampliação da carga horária mínima, formação inicial da pessoa com deficiência intelectual e múltipla em 2 etapas e ampliação dos limites de isenção
PLs nºs 1.354/11 e 2.207/11	Lei nº 12.818/13 –(criação da Universidade Federal do Sul da Bahia -UFESBA)	Dep. Daniel Almeida (rejeitada por vício formal) e Executivo (aprovada)	Alice Portugal
PL nº 2.206/11	Lei nº 12.824/13 (criação da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA)	Executivo	Miriquinho Batista
PL nº 2.204/11	Lei nº 12.825/13 (criação da Universidade Federal do Oeste da Bahia - UFOB, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia – UFBA)	Executivo	Waldenor Pereira
PL nº 2.208/11	Lei nº 12.826/13 (criação da Universidade Federal do Cariri - UFCA, por desmembramento da Universidade Federal do Ceará – UFC)	Executivo	Ariosto Holanda
MP nº 606/13	Lei nº 12.837/13 (entre vários temas, o cômputo no FUNDEB das matrículas em pré-escolas conveniadas com o poder público)	Executivo	Relator Senador José Pimentel e Relator Revisor Deputado Zé Geraldo Houve veto, referente a extensão do Prouni a instituições de nível superior municipais
PL nº 323/07, apenso PL nº 5.500/13	Lei nº 12.858/13 (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)	Dep. Brizola Neto, apenso o do Executivo	André Figueiredo

PL nº 7.639/10	Lei nº 12.881/13 - definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES	Maria do Rosário, Aldo Rebelo, Roberto Santiago, Beto Albuquerque, Carlos Eduardo Cadoca, Dr. Talmir, João Campos, Sylvio Lopes, Pedro Wilson, Waldemir Moka, Fátima Bezerra, Vignatti, Darcísio Perondi, Eduardo Barbosa, Severiano Alves, Hugo, Raimundo Gomes de Matos, Mendes Ribeiro Filho	Pedro Uczai
PL nº 8.035/10	Em tramitação, com substitutivos aprovados na Câmara e no Senado, em análise na Câmara para deliberação final – PNE para o próximo decênio	Executivo	Ângelo Vanhoni

O quadro mostra o papel relevante dos relatores, o principal dos atores internos que se movimentam no Poder Legislativo. Há uma multiplicidade destes atores:

- partidos e blocos;
- bancadas regionais;
- bancadas e frentes temáticas;
- presidente da Casa e Mesa;
- líderes;
- presidente da Comissão de Educação-CE ou Comissão Especial (de MP ou de PEC);
- relator;
- assessores parlamentares de deputados, partidos e ministérios;
- órgãos técnicos do Legislativo – consultorias: Legislativa (Conle) e de Orçamento e Fiscalização Financeira (COFF).

2.3. O Poder Judiciário

O Poder Judiciário pode determinar a implementação de políticas públicas em questões referentes a direitos constitucionais, de forma a assegurar sua efetividade. O Supremo Tribunal Federal-STF firmou entendimento de que não ofende o princípio da separação de poderes a determinação, pelo Poder Judiciário, em situações excepcionais, de realização de políticas públicas indispensáveis para a garantia de relevantes direitos constitucionais (ADPF⁸/DF 45). Decidiu repetidamente que há obrigação de disponibilização de vagas em creche municipal, independentemente da discricionariedade da Administração e de, recorde-se, a faixa não integrar aquela considerada obrigatória.

Cabe a este Poder julgar a constitucionalidade de políticas e programas, como foi o caso do Prouni (ADI⁹ 3.330/DF) e das cotas (ADPF 186/DF e RE¹⁰ 597285/RS), considerados constitucionais.

8 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Segundo definição do glossário jurídico do STF, é um tipo de ação, ajuizada exclusivamente no STF, que tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

9 Ação direta de Inconstitucionalidade. Segundo definição do glossário jurídico do STF Ação que tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contraria a Constituição Federal.

10 Recurso extraordinário. Trata-se, segundo definição do glossário jurídico do STF, de caráter excepcional para o Supremo Tribunal Federal contra decisões de outros tribunais, em única ou última instância, quando houver ofensa a norma da Constituição Federal.

2.4. Ministério Público

Se o Ministério Público não tem uma presença maior na etapa da formulação das políticas educacionais, é fundamental sua atuação na etapa de sua implementação, de forma a garantir sua efetividade para atingir os fins pretendidos. O MP atua como fiscal da lei e em defesa do direito à educação. Para tanto, promove ações civis públicas e alinhava termos de ajuste de conduta com os gestores, para que corrijam eventuais falhas e insuficiências.

Conforme assevera Castilho (2014), “O Ministério Público, como instituição do Estado brasileiro encarregada por zelar pelos direitos coletivos e individuais indisponíveis, tem a obrigação de monitorar as políticas públicas que visam concretizar os direitos humanos e, entre estes, o da educação”.

Várias são as temáticas que têm merecido a atenção do Ministério Público e sobre as quais são promovidas ações judiciais: oferta de vagas em creches, garantia de vaga em escola próxima à residência, transporte escolar, acessibilidade aos educandos com deficiência, condições materiais das escolas, fiscalização dos recursos do Fundef quando vigente e, atualmente, do Fundeb, instalação dos conselhos de acompanhamento e controle social.

2.5. Entidades da sociedade civil e movimentos sociais educacionais

A educação sempre contou com ativa participação de entidades da sociedade civil e movimentos sociais. Na década de 30 do século XX, o debate educacional era liderado pela Associação Brasileira de Educação-ABE, fundada em 1924, que reunia educadores preocupados em encaminhar o desenvolvimento da educação nacional. Naquela entidade consolidaram-se dois grupos que conviveram na ABE até 1931, quando passaram a rivalizar acerca das propostas – os pioneiros da educação e os educadores católicos - que se retiraram da ABE em 1932, após o lançamento, por seus oponentes, do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (SENA; PINTO, 2014).

Em novembro de 1948, foi encaminhada ao Congresso Nacional a proposta de Lei de Diretrizes e Bases, que seria aprovada somente em dezembro de 1961. Retomou-se a disputa anterior, com maior complexidade (ROMANELLI, 2003). Continuava a luta entre pioneiros e católicos, mas a estes se agregou o segmento do ensino privado leigo. A polarização entre laicidade e ensino religioso, embora permanecesse, foi perdendo a centralidade, passando o antagonismo a ser entre a defesa da escola pública e os interesses comerciais do segmento empresarial da educação, que foi se fortalecendo, sobretudo a partir do regime militar. Desta forma, houve aos poucos, o “declínio da anterior hegemonia católica na representação da educação escolar privada”.

A partir de finais da década de 1970, aponta Senra, a Associação de Educação Católica do Brasil (AEC) “se afastou do segmento empresarial não-religioso da educação escolar, passando a reivindicar para a educação escolar católica a condição de pública não-estatal, o que implicou refazer discursos e alianças” (SENRA, 2009).

Gohn (2011) acentua que a relação entre movimentos sociais e educação “foi sendo vagarosamente construída a partir do fim dos anos 1970, quando foram criadas novas associações ou ativadas entidades científica já existentes”. Essa autora destaca, entre outras, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), e o advento, a partir de 1982, das Conferências Brasileiras de Educação-CBEs, realizadas bianualmente.

Desde a fundação da União Nacional dos Estudantes (UNE) em 1937 o movimento estudantil procurou exercer protagonismo em defesa da escola pública. Na década de 70, em decorrência da massificação do ensino articularam-se as associações de docentes.

A ANPED foi fundada em 1976. Entre seus objetivos figura a promoção da “participação das comunidades acadêmica e científica na formulação e desenvolvimento da política educacional do País, especialmente no tocante à pós-graduação” (art. 3º, VII, Estatuto da ANPED).

Em 1987, com o objetivo apresentar propostas e defendê-las diante da Assembleia Constituinte, foi lançado

o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública¹¹ (compostos por entidades sindicais, científicas, estudantis e de profissionais liberais). Conforme assinala Pino:

A participação do Fórum foi intensa. Paralelamente, o Fórum mobilizou educadores no país, promovendo, em nível nacional, diferentes ações públicas estratégicas e participando de eventos nos estados e municípios. Todo esse processo foi desenvolvido até o início de 1995, posse do novo governo que, desconhecendo a existência do Fórum, provocou a ruptura do espaço social com novas concepções de Estado e novo projeto de LDB. Nova fase do FÓRUM ocorreu levando-o a nova conformação e ações. Ampliando-se, incorporou várias entidades nacionais. O Fórum criou seu espaço próprio de realização de uma série de 5 Congressos Nacionais de Educação- CONED, nos anos de 1996, 1997, 1999, 2002 e 2004. As temáticas foram importantes, ressaltando-se a formulação do Plano Nacional da Educação – Proposta da Sociedade Brasileira; Educação, Democracia e Qualidade Social – O Plano nacional da Educação da Sociedade Brasileira: Reafirmando a Educação como Direito de Todos e Dever do Estado; Educação, Democracia e Qualidade – Educação não é mercadoria (PINO, 2009).

Em contraposição a este movimento, os grupos ligados ao setor particular, leigo ou confessional, apesar de algumas diferenças em seu discurso, atuaram conjuntamente na defesa do ensino privado. Coube à Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN)¹² a liderança do grupo leigo empresarial, sendo o setor confessional conduzido pela Associação de Educação Católica do Brasil (AEC), Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) e Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC) (PINHEIRO, 2001).

Ambos os movimentos ocuparam espaço da sociedade civil e procuraram influenciar os constituintes.

Após intensa mobilização no período da Constituinte, as entidades da comunidade educacional em defesa da escola pública não exerceram protagonismo em todos os momentos do debate legislativo no período subsequente. Foi o que ocorreu, inicialmente, em relação ao Fundef. Das audiências públicas que precederam a EC nº 14/96 participaram, além de instituições ligadas ao ensino superior, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), menos por fruto de mobilização e mais por serem reconhecidos como atores relevantes. Aprovada a legislação, o movimento passou a reagir em primeiro lugar, contra os vetos apostos pelo Executivo à Lei do Fundef.

O movimento reaglutinou-se nos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), organizados pelas entidades da comunidade educacional, com participação de um grande número de educadores.

Embora os CONEDs constituíssem um grande fórum de debates e unificação de posições do movimento social na área educacional, este carecia de um agente ou conjunto de agentes que contribuíssem para a operacionalização. Esta lacuna foi preenchida a partir de um fato marcante neste período: o lançamento, em 1999, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que passou a articular em rede um conjunto de entidades educacionais. Trata-se de uma rede de políticas públicas, ou de uma rede de redes para a qual confluem ideias e propostas de participantes de comunidades epistêmicas (Associação Nacional de Política e Administração da Educação-Anpae, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação-Anped), entidades sindicais (CNTE), entidades de gestores (Undime). A partir de 2002, a Campanha atuou mais diretamente na luta pelo cumprimento da Lei do Fundef e manteve permanentemente a bandeira da adoção do custo-aluno-qualidade como parâmetro para o financiamento da educação. Seu papel seria decisivo para a mudança da qualidade de mobilização no processo de discussão do Fundeb, assim como para a aprovação da lei que resultou na destinação de recursos do petróleo para a educação e para qualificar os debates acerca do plano nacional de educação para o próximo decênio.

Em contraste com este movimento dos atores envolvidos com o ensino público, as instituições privadas permaneceram ativas na defesa de seus interesses. Algumas políticas foram implementadas em benefício do setor privado: o FIES, no governo FHC (1999), que ao financiar o estudante minimizou o problema da inadimplência e o Prouni, no governo Lula (2005), que “possibilitou a isenção do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e

11 Em 2011 foi rearticulado, com a finalidade de definir por consenso posição política frente ao novo Plano Nacional de Educação (PNE).

12 Em 1990, a FENEN deu origem à Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - Confenen.

de três contribuições: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS)” (CARVALHO, 2013).

Ainda que o advento do Prouni fosse beneficiar as instituições privadas, sendo feitas várias concessões ao longo da tramitação da proposta, face à atuação dos lobbies das mantenedoras (CATANI; GILIOLO, 2005), houve ação judicial para alterar alguns aspectos que desagradaram às instituições privadas. A Confenen caracterizou-se por seu ativismo judicial, por meio do ingresso de ações em temas como o critério de reajuste das mensalidades (ADIN 319/DF) e defesa da tese de inconstitucionalidades das regras do Prouni, segundo as quais as bolsas são concedidas a pessoas que cursaram todo o ensino médio em escola pública ou, em caso de escola particular, na condição de bolsista integral. Em 2012, o STF julgou improcedente a ação da Confenen (ADIN 3.330-1/DF). Não deixou de criar instrumentos que atraíssem alianças institucionais, como a parceria desde 2005 com o Ministério da Defesa, transformada em acordo de cooperação em 2013, cujo objeto é “viabilizar as condições necessárias para o fornecimento de ensino de qualidade aos militares e servidores civis lotados no ministério, seus dependentes e pensionistas” (CONFENEN, 2014).

Em 2006 surgiu outra rede: foi fundado o movimento Todos pela Educação, que reúne como mantenedores, institutos e fundações privadas empresariais que não atuam direto na oferta educacional privada, mas preocupam-se com a escolaridade da população e a melhoria da qualidade da mão-de-obra, insatisfatória para as necessidades do mercado¹³. O movimento definiu como missão contribuir para que até 2022, o país assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade. O movimento nasceu com tal força a ponto de seu nome ser utilizado no decreto nº 6094/07, que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Este chancelou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹⁴ como o instrumento de aferição de qualidade e institui o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Sob a perspectiva da análise de redes, as políticas públicas são entendidas como um processo de intercâmbio e negociação entre atores públicos e privados que interagem com o fim de intercambiar recursos e informação em um marco institucional concreto. Rede de políticas públicas é o conjunto de relações relativamente estáveis entre atores públicos e privados que interagem através de uma estrutura não-hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns com respeito a políticas públicas (BÖRZEL, 1997). As redes são capazes de disseminar informação e engajar para a ação coletiva e assim, participar da formulação e dar sustentabilidade ou fragilizar políticas (PETERSON, 2003).

Esta comunidade de atores converte-se num fórum especializado no qual são intercambiados recursos e informação, são elaboradas e discutidas propostas, onde se negociam as transações e são desenhadas as políticas (BONAFONT, 2004).

A rede não exclui o grande fórum, que passou a ganhar um espaço institucionalizado – reconhecido no PL nº 8.035/10, que trata do PNE: a Conferência Nacional de Educação (Conae), cuja primeira edição foi em 2010¹⁵.

Finalmente, já no século XXI, houve surgido um novo ator no segmento privado: os grupos de educação de capital aberto. Surgem novas preocupações, com a eventual concentração e oligopolização da oferta do ensino superior¹⁶. Mesmo internamente no segmento privado há um desconforto. A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) promoveu no dia 11 de março de 2014, em Brasília, o seminário “*Pequenas e médias IES (PMIES) – indicações para a melhoria da competitividade*”. Entre os fatores que os organizadores do evento

13 São seus mantenedores: Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Fundação Telefônica, Gerdau, Instituto Camargo Correa, Instituto Unibanco, Itaú BBA, Santander, Suzano, Fundação Lemann, Instituto Península, DPachoal. Entre seus parceiros figuram, a Fundação Santillana, Instituto Ayrton Senna, Fundação Victor Civita, McKinsey & Company, Instituto Natura, Saraiva, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

14 O Ideb foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2007. É calculado com base na taxa de rendimento escolar (aprovação e evasão) e no desempenho dos alunos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e na Prova Brasil.

15 A etapa nacional da Conae 2014, em Brasília, que ocorreria entre 17 e 21 de fevereiro de 2014 foi adiada para 19 a 23 de novembro de 2014.

16 Em 4 de dezembro de 2013, a Superintendência-Geral do Cade encaminhou ao Tribunal do órgão parecer em que aponta que a associação entre Anhangera e Kroton gera concentração de poder econômico em alguns mercados de educação superior.

indicaram como causa de prejuízos para as PMIES é indicada a concorrência dos grandes grupos econômicos.

Em resumo, contemporaneamente constituem importantes vetores do debate educacional:

- a. órgãos governamentais responsáveis pela política da educação: Ministério da Educação (MEC) e secretarias estaduais e municipais de educação;
- b. órgãos de interlocução do estado com a sociedade: Conselho Nacional de Educação (CNE) e Conselhos Estaduais e municipais de Educação;
- c. entidades de gestores educacionais e de conselhos das esferas federativas: Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) ; União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) ; Fórum de CEEs - Conselhos Estaduais de Educação; União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (Unome); Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB);
- d. 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); Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes); Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca); Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope); Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência (SBPC);
- e. outros gestores das esferas federativas (governamentais e da área econômica): Confederação Nacional dos Municípios (CNM) ; Frente Nacional dos Prefeitos (FNP); Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrast);
- f. movimentos sociais em defesa da educação pública - Entidades da comunidade educacional: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); União Nacional dos Estudantes (UNE); Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes); Federação de Sindicatos de Trabalhadores em Educação das Universidades Brasileiras (Fasubra); União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee); Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (Proifes);
- g. movimentos e redes de movimentos sociais: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib); Movimento Todos pela Educação; Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs/Fenapaes);
- h. redes sociais – “pauta das ruas” (protestos de junho de 2013);
- i. interesses privados empresariais na área da educação – Lobbies em prol de interesses privados - (risco regulatório, compliance): Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen); Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes); Associação Nacional de Universidades Particulares (ANUP); Federação Nacional das Escolas Particulares (Fenep); Associação Nacional de Centros Universitários (Anaceu); Associação Brasileira de Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas (Abrafi); Associação Nacional de Faculdades e Institutos Isolados (Anafi); Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp); Fundação Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Superior Privado (Funadesp).
- j. interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (Abraes¹⁷);
- k. redes de instituições privadas: Em 2008, Abmes, ANUP, Abrafi, Anaceu e Semesp criaram o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular,

17 A associação, fundada em janeiro de 2013, representa grandes grupos de educação de capital aberto, como Estácio, Devry Brasil, Laureate, Anhanguera e Kroton. Estas duas últimas anunciaram associação em abril de 2013, fusão que esta sendo examinada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

- l. institutos e fundações privadas empresariais que não exploram comercialmente a educação: Itaú Social, Bradesco, Telefônica, Gerdau, Camargo Correa, Unibanco, Itaú BBA, Santander, Suzano, Fundação Lemann, Instituto Península, DPachoal, Instituto Ayrton Senna, Fundação Victor Civita, Instituto Natura, Saraiva;
- m. sistema S (instituições de interesse de categorias profissionais);
- n. interesses privados do segmento confessional/comunitário: Associação de Educação Católica do Brasil (AEC), Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (Abiee), Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC).

2.5. As esferas federativas

As políticas públicas são definidas em escala nacional, mas sua implementação dá-se no âmbito de cada esfera federativa. As ações nesse âmbito não terão sucesso se desconsiderarem suas realidades e prescindirem da participação de seus representantes. Tampouco, se não houver cooperação entre as esferas para sua execução.

O complexo federalismo cooperativo brasileiro adotado a partir da Constituição de 1988 implica ora em diferentes competências, mas, sobretudo em competências concorrentes e comuns de estados e municípios, no que se refere à normatização, alocação e fiscalização de recursos e no dever do exercício da solidariedade federativa, que tem importante expressão na função supletiva da União.

O regime de colaboração, inscrito na Constituição Federal pelo constituinte (art. 211, caput) prevê, a partir da repartição de competências, a divisão compartilhada de responsabilidades entre os entes federados em matéria educacional. O 1º Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172/01, que vigorou de 2001 a 2010, destacava a importância do exercício da função supletiva da União, sem prejuízo do exercício da competência bem definida (função própria), além do aprimoramento contínuo do regime de colaboração. A ausência de um regime de colaboração efetivo, concorre para o acirramento de conflitos federativos, como ilustram os quadros 2 e 3 adiante.

A previsão do regime de colaboração não satisfaz completamente os atores das políticas educacionais. Tanto assim, que a Emenda Constitucional nº 53/06, ou seja, a emenda do Fundeb acrescentou um “s” para possibilitar a elaboração de legislação referente à cooperação, por setor, passando a estabelecer:

Art. 23. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A elaboração de lei complementar, regulamentando a art. 23 da Constituição federal para a área educacional, a exemplo da Lei Complementar nº 140/11, para a área ambiental, passou a ser tida como um elemento central da política de cooperação no setor.

A Emenda Constitucional nº 59/09 prevê que cabe ao Plano Nacional de Educação (PNE) articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas.

A leitura do poder executivo da esfera da União, de sua obrigação prevista no art. 211, § 1º, da Constituição Federal (exercício das funções redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira) traduziu-se na criação do Plano de Ações Articuladas (PAR). Por um lado, o PAR trouxe fortalecimento à cultura do planejamento e a necessária presença da União por meio de apoio técnico e financeiro. Ao mesmo tempo, implicou algum grau de centralização e diminuição do espaço de autonomia dos Estados e municípios. O apoio financeiro aos municípios foi organizado de tal forma que as transferências voluntárias da União passaram a ser condicionadas à adesão ao compromisso Todos pela Educação, nos termos do Decreto nº 6.094/07 (SENA, 2013).

Neste complexo arcabouço institucional movimentam-se os atores. É necessário alcançar o equilíbrio federativo - que não é estático, mas constitui um processo de negociação permanente. Para tanto, cabe calibrar a dosagem de competências e a garantia de fontes de recursos suficientes para que cada ente possa cumpri-las.

A polêmica inicial na discussão do Fundeb referia-se a quais matrículas seriam beneficiadas e quais impostos comporiam a cesta de recursos.

A distribuição dos recursos do salário-educação gerou controvérsia entre as esferas subnacionais, até que fosse consolidada sua abrangência para toda a educação básica e sua distribuição proporcional às matrículas. Temas como o transporte escolar e as ponderações aplicáveis aos níveis e etapas para distribuição de recursos do Fundeb tem oposto estados e municípios e ainda são sensíveis entre estas esferas. Por outro lado, ambas as instâncias aliam-se para reivindicar participação mais significativa da União no financiamento da educação, inclusive no que se refere à complementação ao Fundeb e apoio para pagamento do piso salarial do magistério.

A Comissão Intergovernamental de Financiamento Para a Educação Básica de Qualidade, ou simplesmente Comissão Intergovernamental do Fundeb, foi o primeiro aparato institucional responsável pela concretização do regime de colaboração¹⁸. Constitui um espaço de debate e negociação federativos no qual é reconhecida a pluralidade de perspectivas e interesses não só de entes da mesma natureza, mas também das diferentes regiões. Uma de suas mais importantes funções é a fixação das ponderações¹⁹ para efeito de distribuição dos recursos do Fundeb (SENA, 2013).

Quadro 2 – Educação Infantil – Negociação federativa e ponderações FUNDEB

Ano	Norma	Fator de Ponderação					
		Creche pública em tempo integral	Creche pública em tempo parcial	Creche conveniada em tempo integral	Creche conveniada em tempo parcial	Pré-escola em tempo integral	Pré-escola em tempo parcial
2007	Resolução nº1/07	0,80	0,80	0,80	0,80	0,90	0,90
2008	Portaria Normativa nº 41/07	1,10	0,80	0,95	0,80	1,15	0,90
2009	Portaria nº 932/08	1,10	0,80	0,95	0,80	1,20	1,00
2010	Portaria nº 777/09	1,10	0,80	1,10	0,80	1,25	1,00
2011	Portaria 837/10	1,20	0,80	1,10	0,80	1,30	1,00
2012	Portaria 1322/11	1,30	0,80	1,10	0,80	1,30	1,00
2013	Resolução nº 8/12	1,30	0,80	1,10	0,80	1,30	1,00
2014	Ata da 9ª reunião da Comissão Intergov. 16/11/13	1,30	1,00	1,10	0,80	1,30	1,00

Observa-se, assim, que a partir de 2008, houve aumento das ponderações referentes à educação infantil, com a creche pública em tempo integral e a pré-escola em tempo integral atingindo o teto de 1,30 para 2012, e a pré-escola em tempo parcial equiparando-se ao ensino fundamental urbano (ponderação 1,00). Em 2014, as creches em tempo parcial tiveram seu valor aumentado de 0,80 para 1,00. Em contraposição aos aumentos da educação

¹⁸ No que se refere à institucionalização da mediação federativa, o grupo permanente de transporte escolar, criado pela Portaria MEC nº 432/08, conta com a representação de Estados e municípios. A Lei nº 12.695/12 assegurou a representação do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) no Comitê Estratégico do Plano de Ações Articuladas (PAR). O Comitê de governança do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), criado em 2009 e reformatado em 2012, conta com representação do Consed e da Undime Para além do âmbito educacional (e aquém da dimensão federativa), criou-se, também, o Comitê de Articulação Federativa (CAF), instituído pela presidência da República (Decreto nº 6.181/07), para negociação entre a esfera federal e a municipal, não incluindo a esfera estadual. Assim, a Comissão do Fundeb é o mais federativo dos mecanismos criados no período.

¹⁹ Ponderações são fatores matemáticos que incidem sobre o valor por aluno de referência do fundo (séries iniciais do ensino fundamental urbano – fator 1,00), de forma que as demais etapas e modalidades contem ou não com acréscimo de recursos por aluno, segundo estejam acima ou abaixo do valor de referência. As ponderações são estabelecidas dentro de uma banda que varia de 0,7 a 1,3.

infantil, de interesse da esfera municipal, houve uma compensação à esfera estadual com o aumento do fator para o ensino médio rural, de 1,25 para 1,30 em 2012, e para o ensino médio urbano de 1,20 para 1,25 em 2014.

Em 2011 foi concebido um novo ator institucional (Decreto nº 7.480/11): a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE, com atribuições específicas para apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação e aprofundar o regime de colaboração entre as esferas.

3. O conjunto dos atores

É útil conhecer as características e posições de cada um dos atores. Entretanto, é de suas interações – alianças disputas, composições – que resultam as políticas educacionais.

Como exemplo, a gestação e consolidação das políticas de financiamento da educação somente é possível a partir do aprendizado que a experiência de sua implementação proporcionar e, sobretudo, pela qualidade da participação dos movimentos sociais, dos distintos segmentos da sociedade civil e dos poderes Executivo e Legislativo e do diálogo e negociação entre esses atores, que influíram em maior ou menor medida em todas as políticas instituídas e normas aprovadas no passado recente.

Os processos de aprovação da Emenda Constitucional que instituiu o Fundeb (EC nº 53/06) e o de sua lei regulamentadora (Lei nº 11.494/07) – exemplificam a articulação e contraste dos atores envolvidos, conforma registram os quadros abaixo.

Quadro 3 - Entidades Representativas do Movimento Social e de Gestores da Educação e de Finanças nas esferas federativas – PEC do Fundeb

Proposta	Proponente/Apoiador	Opositor
Inclusão das creches, sem envolvimento dos impostos municipais	UNDIME, CNM, FNP, ABM, CONANDA, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, MIEIB, FUNDEB PRA VALER, UNCME	CONSED
Inclusão das instituições conveniadas ¹	UNDIME, FNP	
Destinação para a educação básica pública	Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CNTE	
Complementação da União correspondente a 10% do valor total do fundo	CONSED, UNDIME, FNP, MEC, CONFAZ	MINISTÉRIO DA FAZENDA
Vinculação de 20% em lugar de 25% dos impostos da cesta para constituição do Fundeb	CONSED, UNDIME, Campanha Nacional pelo Direito à Educação	CNTE
Retirada do IRRF	CONSED, CONFAZ, FNP, CNM	
Distribuição dos recursos Segundo a área de atuação prioritária	CONSED	
Não utilização do salário-educação como fonte da complementação da União	CONSED, UNDIME, CNTE, MEC	
Complementação da União para todos os estados	CONSED	
Constituição dos fundos sem gradualismo	CONSED, CONFAZ	UNDIME, MEC
Atendimento prioritário ao ensino regular		UNDIME
Permanência da vinculação do salário-educação apenas no ensino fundamental	UNDIME	CONSED
Referência ao padrão mínimo de qualidade	UNDIME, CONSED	
Fundo único	UNDIME, FNP, MEC	CNM

Fonte: elaboração do autor

Quadro 4 - Entidades Representativas de Gestores da Educação e de Finanças nas esferas federativas – Lei Regulamentadora

Proposta	Proponente/Apoiador	Opositor
Inclusão das instituições conveniadas que atuam na educação infantil e na educação especial	UNDIME, FNP, CNM, MEC	CONSED
Inclusão pelo prazo de 5 anos	Campanha Nacional pelo Direito à Educação, OMEP	UNDIME, FNP, CNM, MEC (sem prazo), CONSED (sem inclusão)
Destinação para a educação básica pública	CONSED	
Limitação de apropriação de recursos pelas creches e pré-escolas em 5%	CONSED	UNDIME, FNP, CNM
Exclusão da totalidade dos recursos do Fundeb (20% dos respectivos impostos) da RLR – receita líquida real	CONSED, CONFAZ	MINISTÉRIO DA FAZENDA
Complementação da União correspondente a no mínimo 10% do valor total do fundo	CONSED, UNDIME, FNP, CNM, MEC, CONFAZ	MINISTÉRIO DA FAZENDA
Fixação das ponderações pela junta/comissão e não por lei	CONSED	
Garantia de repasse direto dos recursos do Fundeb aos municípios que transportassem alunos da rede estadual	CNM	

Fonte: elaboração do autor

Os quadros 3 e 4 mostram que, frequentemente, Undime e Consed defenderam interesses antagônicos, ao representar, respectivamente, as esferas municipal e estadual. A exceção ocorreu quando se tratou de pressionar a União (complementação da União correspondente a 10% do valor total do fundo) ou defender a flexibilidade de seus orçamentos e políticas (vinculação de 20% em lugar de 25% dos impostos da cesta para constituição do Fundeb).

Na esfera do executivo federal, houve discordância entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Fazenda (MF), embora o MEC não tenha se posicionado explicitamente contra a posição do MF nos encaminhamentos finais do processo legislativo. Mas coube a este mobilizar seus assessores parlamentares e exercer a pressão direta sobre os parlamentares para tentar demovê-los de aprovar a regra da complementação.

Quadro 5 - As políticas educacionais e seus atores

ATOR	ATUAÇÃO
Presidência da República	<ul style="list-style-type: none"> - coordena as ações em última instância e decide a partir das informações dos órgãos setoriais; - encaminha formalmente propostas de emenda constitucional, medidas provisórias e projetos de lei ao Congresso, que são acompanhados de exposições de motivos elaboradas pelo ministério da área; <li style="padding-left: 20px;">- sanciona lei e, eventualmente, veta dispositivos; - anualmente, encaminha mensagem ao Congresso Nacional, com as grandes linhas das ações pretendidas no ano e a avaliação das até então realizadas.
MEC	<ul style="list-style-type: none"> - formula a proposta de política setorial e a transforma em proposta legislativa a ser encaminhada para avaliação do presidente fundamentada em exposição de motivos que prepara; - conduz a negociação com o movimento social e com as demais esferas federativas; - elabora eventualmente razões de veto, no caso de projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional;

Casa Civil	- coordena politicamente as ações internas do governo; - consolida e revisa a proposta a ser enviada ao Congresso e faz a mediação entre as diferentes perspectivas setoriais (Educação x Fazenda).	
Ministério da Fazenda	- atua, já na fase de elaboração da proposta, como ator com poder de veto; - estabelece limites de gasto da União; - formula razões de veto, no caso de projeto de lei.	
Movimentos Sociais	Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional (CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, CRUB, Proifes, Contee)	- Apresentam diagnósticos e demandas referentes às políticas educacionais, nas dimensões do acesso, qualidade, equidade e valorização dos integrantes da comunidade educacional, com ênfase na dimensão política; - cobram as dívidas históricas para com a educação; - reivindicam condições de trabalho e financiamento.
	Entidades científicas (Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca)	Apresentam diagnósticos e demandas referentes às políticas educacionais, nas dimensões do acesso, qualidade, equidade e valorização dos integrantes da comunidade educacional, com apresentação de fundamentação técnica para as políticas.
	Redes de movimentos (Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação)	Preocupação direito a Educação Básica de qualidade, definição de um custo-aluno-qualidade e defesa da escola pública; Articulam as entidades de forma a atuar nas dimensões política e técnica; - mobilizam a comunidade educacional e a opinião pública; - costumam consensos e conduzem a pressão social sobre os demais atores, apresentando propostas ao Executivo e o Legislativo.
Sociedade civil -gestores	Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional (Consed, Undime, Uncme, Fórum de CEEs)	Apresentam diagnósticos e demandas referentes às políticas educacionais, nas dimensões do acesso, qualidade, equidade e valorização dos integrantes da comunidade educacional, com ênfase na definição e repartição das responsabilidades e pressão para preservação de seus orçamentos.
	Entidades representativas de gestores dos entes federados em outras esferas (CNM, Confaz, Abrasf).	Concentram-se nos impactos financeiros de seus orçamentos, que determinam sua leitura de cooperação/não-cooperação federativa.
Sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional	Lobbies vinculados ao segmento privado empresarial da educação (ANUP, Abmes, Confenen, Sistema S)	Atuam na defesa de seus interesses comerciais (mensalidades escolares, isenções fiscais).
	Lobbies vinculados ao segmento profissional/comunitário (AEC, Abesc, CNEC, Abiee, Abruc)	Procuram se diferenciar das empresas educacionais, embora com elas atuem conjuntamente. Defendem suas instituições como de natureza pública não-estatal.
	Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: (Abraes)	Comprometidos com os interesses dos acionistas, por meio dos princípios que regem a governança corporativa, entre os quais a redução de custos
Sociedade civil - Institutos e fundações privadas empresariais que não exploram comercialmente a educação	Itaú Social, Bradesco, Telefônica, Gerdau, Camargo Correa, Unibanco, Itaú BBA, Santander, Suzano, Fundação Lemann, Instituto Península, DPachcoal, Instituto Ayrton Senna, Fundação Victor Civita, Instituto Natura, Saraiva;	Preocupação com o direito a Educação Básica de qualidade a qualificação da mão de obra.

Congresso Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - elabora propostas e aprova as propostas do Executivo, podendo modificá-las por meio de emendas pontuais ou de substitutivos; - aprecia vetos, podendo derrubá-los; - promove a oitiva de autoridades, especialista e movimentos sociais por meio de audiências públicas; - cumpre prazos de tramitação e procedimentos formais obrigatórios (análise de constitucionalidade, apensação de propostas, emendas de parlamentares, encaminhamentos de votação, destaque, apreciação de vetos) e não obrigatórios, mas usuais (realização de audiências públicas, acordos de lideranças) ou ainda eventuais (realização de comissão geral para oitiva de não parlamentares no plenário, como ocorreu no Fundef).
Poder Judiciário	<ul style="list-style-type: none"> - julga a constitucionalidade de políticas e programas, como foi o caso d e critérios de bolsas no Prouni (ADI 3.330) e das cotas (ADPF 186 e RE 597.285), considerados constitucionais; - o Poder Judiciário pode determinar a implementação de políticas públicas em questões referentes a direitos constitucionais. O STF firmou entendimento de que não ofende o princípio da separação de poderes a determinação, pelo Poder Judiciário, em situações excepcionais, de realização de políticas públicas indispensáveis para a garantia de relevantes direitos constitucionais.
Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"> - atua como fiscal da lei e em defesa do direito à educação; - promove ações civis públicas e termos de ajuste de conduta com os gestores

Fonte: elaborado pelo autor.

Ressalte-se que, mesmo num mesmo segmento as posições não são uniformes, como exemplificam as dissensões entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Fazenda (MF), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), as diferentes forças políticas no Parlamento.

O que cada segmento procura é alcançar um mínimo de unidade em seu nicho para, posteriormente, participar da construção de consensos mais amplos com todos os demais atores.

E o que a educação brasileira requer é o mínimo de consenso e a construção de mecanismos para dirimir inevitáveis divergências ao longo da implementação das políticas educacionais e dar-lhes a necessária sustentabilidade para, a partir ods valores e princípios da Constituição Federal, concretizar o direito à educação.

Referências Bibliográficas

ALLISON, Graham e ZELIKOW, Philip – **Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis**. Second Edition. Longman, 1999.

AZEVEDO, Janete M.Lins de. **O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). *Gestão da educação*. São Paulo: Cortez, 2000.

BARROS, Helena Heller D. e ANDRÉS, **Aparecida. Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes**. IN: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Audiências Públicas na Assembléia Nacional Constituinte. A sociedade na tribuna*. Brasília: Edições Câmara, 2009 Orgs: BACKES, Ana Luiza, AZEVEDO, Débora Bithiah de, ARAUJO, José Cordeiro de.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BONAFONT, Laura Chaqués – *Redes de Políticas Públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas. CIS. Siglo Veintiuno de España Editores. Madrid, 2004.

BÖRZEL, Tanja A. **What's so special about Policy Networks? – An exploration of the concept and its usefulness in studying European Governance**. Disponível em <http://eiop.or.at/eiop/text/1997>

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Audiências Públicas na Assembléia Nacional Constituinte. A sociedade na tribuna*. Brasília: Edições Câmara, 2009. Orgs: BACKES, Ana Luiza, AZEVEDO, Débora Bithiah de, ARAUJO, José Cordeiro de.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **A Mercantilização da Educação Superior brasileira e as estratégias de mercado das IES lucrativas.** Rev. Bras. Educ. vol.18 n°.54 Rio de Janeiro July/Sept. 2013.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. Direito à Educação e o Ministério Público. Disponível em: < www.dhnet.org.br >. Acesso em: 31 jan. 2014.

CATANI, Afrânio Mendes e GILIOLI, Renato de Sousa Porto. **O PROUNI na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização.** Linhas Críticas, Brasília, v. 11, n. 20, p. 55-68, jan./jun. 2005.

COELHO, João Gilberto Lucas. **Processo Constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem.** In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Audiências Públicas na Assembléia Nacional Constituinte. A sociedade na tribuna. Brasília: Edições Câmara, 2009 Orgs: BACKES, Ana Luiza, AZEVEDO, Débora Bithiah de, ARAUJO, José Cordeiro de.

CONFENEN. **Convênio Confenen - Ministério da Defesa.** Disponível em: < www.comfenen.com.br >. Acesso em: 31 jan. 2014.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais.** In: Cadernos Cedes. Políticas Públicas e Educação, n° 55, 2001.

HORTA, Raul Machado. **Tendências atuais da Federação brasileira.** In: Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 4, n. 16, jul./set. 1996.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica como política pública.** In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-RBPAAE, v. 26, n°3, set/dez 2010.

_____. **Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração.** Campinas-SP: Autores Associados, 2011.

PETERSON, John. Policy Networks. **Political Science Series.** Institute for Advanced Studies IHS, Vienna, July 2003.

PINHEIRO, Maria Francisca. **O público e o privado na educação: um conflito fora de moda?** In A educação nas constituições brasileiras, 1823 – 1988 / FÁVERO, Osmar (org). – 2ª. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

PINO, Ivany Rodrigues. Dicionário - **Verbete Fórum Nacional Em Defesa Da Escola Pública.** In “Trabalho, profissão e condição docente”. Pesquisa “O Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil”. Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente - GESTRADO/UFGM. Acessível em <http://trabalhodocente.net.br>

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil.** 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

SENA, Paulo. **Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais.** In FERREIRA, Eliza Bartolozzi e FONSECA, Marília (Orgs). Política e Planejamento Educacional no Brasil do século 21. Brasília, Liber Livro, 2013.

SENA, Paulo e PINTO, José Marcelino de Rezende. **Como Seria o Financiamento de um Sistema Nacional de Educação na Perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.**

SENA, Álvaro de Oliveira. **A Associação de Educação Católica do Brasil (AEC) e os conceitos de privado e público não-estatal: Estado, educação e mercado no Brasil atual.** ANPUH – XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Fortaleza, 2009.