

# 003

## ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



**III** ENEPCP ANAIS

# CAPACIDADE EXPLICATIVA DE TRÊS MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA APROVAÇÃO DOS 10% DO PIB PARA A EDUCAÇÃO NO PNE 2014-2024

Larissa Sabino de Souza (GPP-UFRN)  
Sandra Gomes (DPP-GPP/UFRN)

## RESUMO

O artigo testa a capacidade explicativa de três modelos de análise de políticas públicas para o entendimento da aprovação do gasto mínimo de 10% do PIB em educação durante a tramitação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, um tema controverso e que encontrava resistências. Os modelos pluralista, neoinstitucional e de múltiplos fluxos observam principalmente a arena decisória que envolve a aprovação ou formação da agenda de políticas públicas, buscando compreender quais fatores explicam o resultado final alcançado. O PNE e a questão da aplicação dos 10% do PIB é um caso interessante, pois houve um longo processo de tramitação no Congresso Nacional, que refletiu a disputa de propostas por diferentes atores sociais e políticos. O projeto de lei foi encaminhado no final de 2010 e aprovado em 2014, sendo quatro longos anos de discussões, que envolveram diversos atores sociais e institucionais no debate. Uma das principais polêmicas foi justamente a questão do financiamento: o projeto do governo encaminhado ao Congresso previa 7% da aplicação do Produto Interno Bruto na educação, essa questão foi objeto de muitas discussões e debates públicos, sendo no final modificado e sancionado em 10% do PIB. Ao mobilizar algumas categorias analíticas como grupos mobilizados e seus interesses, comunidades de políticas, ideias e valores e a configuração institucional da arena decisória, argumenta-se que os três modelos de análise são úteis para a explicação, porém, iluminando aspectos diferentes do processo decisório.

## INTRODUÇÃO

Em julho de 2018, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), subordinada à época ao Ministério da Fazenda, divulgou estudo mostrando que o Brasil estava entre os países que mais gastavam em educação e que, dado que a dinâmica demográfica apontava para diminuição da população em idade escolar, o gasto daquele momento, estimado em 6% do PIB, era suficiente para garantir o atendimento escolar sem comprometer as regras fiscais, como a aplicação mínima em educação e o próprio teto de gastos<sup>1</sup>. O documento, escrito por técnicos do governo, explicita que o problema educacional brasileiro não tem relação com o nível de gasto, apesar de ser alardeada com tal:

Apesar da forte pressão social para a elevação do gasto na área de educação, existem evidências de que a atual baixa qualidade não se deve à insuficiência de recursos. Tal observação não é específica ao Brasil, tendo em vista que já é estabelecida na literatura sobre o tema a visão de que políticas baseadas apenas na ampliação de “insumos” educacionais são, em geral, ineficazes (STN, 2018, p. 2).

<sup>1</sup> <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/CesefEducacao9jul18/4af4a6db-8ec6-4cb5-8401-7c6f0abf6340>.

Praticamente um ano depois, membros do Ministério da Educação (MEC) do novo governo adotam a mesma retórica do documento da STN, mas dão um passo além: explicitam a sua discordância sobre a meta 20 estabelecida no Plano Nacional de Educação, que prevê alcançar 10% do PIB em investimento público em educação. Nas palavras do Ministro da Educação, a meta 20 merecia ser objeto de revisão pelo Congresso Nacional, pois, apesar do Brasil “já estar gastando 7% do PIB com educação, existiria “um dogma [sobre a discussão da educação no Brasil em que] hoje não [se] pode questionar absolutamente nada”<sup>2</sup> e o aumento de gastos não garantiria a melhoria da educação. Mais do que isto, continua o Ministro, “ou a gente muda o PNE [sobre os 10%] ou a gente aumenta impostos, o que eu sou contra” e, em respeito a quem paga impostos, “[o PNE] tem que ser respeitado. Mas o dinheiro pagador também tem que ser respeitado” na medida em que “não existe ensino público gratuito. Quem custeia é o pagador de imposto. Temos de olhar como relação cliente e fornecedor de serviço”<sup>3</sup>. O Secretário de Educação Básica do MEC também compartilha desse entendimento de que os recursos atuais alocados para a educação são suficientes:

“o dinheiro em grande parte nós temos aqui. O que queremos é criar mais eficiência. Havendo necessidade de complementar, nós pedimos. Mas não há necessidade de chegar a 10% do PIB, eu te asseguro”<sup>4</sup>.

Tendo em vista que governos anteriores também tiveram resistências em aumentar o gasto mínimo em educação, tendo, inclusive, sendo objeto de veto presidencial no passado, a pergunta central deste artigo é: como foi possível aprovar a meta de 10% do PIB em educação no PNE 2014-2024? Que fatores explicativos estiveram presentes (ou ausentes) e que permitiram a aprovação de uma ousada meta de 10% do PIB em investimento público, isto é, excluindo o gasto privado?

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 teve um longo processo de tramitação no Congresso Nacional. O projeto de lei foi encaminhado no final de 2010 e transformado na Lei 13.005 em 2014, sendo quatro longos anos de discussões que envolveram diversos atores sociais e institucionais no debate. Uma das principais polêmicas que explica, em grande parte, a demora em sua aprovação, foi a questão do financiamento. O projeto original encaminhado ao Congresso Nacional pelo Executivo previa 7% da aplicação do Produto Interno Bruto em educação, mas o resultado final foi a definição de um patamar mínimo de 10% do PIB em gastos educacionais. Essa questão foi objeto de muitas discussões e debates públicos, sendo no final modificado e sancionado pela Presidente da República. A questão do patamar de financiamento tornou-se, assim, a disputa central e será objeto de análise específico deste artigo.

O presente artigo tem, portanto, por objetivo analisar essa disputa por meio da aplicação de três modelos de análises de políticas públicas, que nos pareceram úteis para explicar como foi possível aprovar o patamar de 10% do PIB em educação. Estes modelos observam principalmente a arena decisória que envolve as políticas públicas, buscando compreender por que a política foi aprovada desta forma e não de outra (Sabatier, 2007). O modelo pluralista dá grande ênfase aos grupos de que se organizam e atuam influenciando os debates de modo que, nesta perspectiva analítica, é central identificar grupos sociais que tiveram acesso à arena decisória. A sua limitação, por outro lado, refere-se à concepção de que o Estado teria um papel neutro, de mero processador das demandas organizadas (ver, por exemplo, críticas de Milliband, 1995 [1969] ou Bachrach e Baratz, 2011 [1962]). No modelo neoinstitucional (Peters, 2005; Shepsle, 1989; Shepsle e Bonchek, 1997; Immergut, 1992 e 1998), as instituições são analisadas compreendendo os efeitos que podem e geram no comportamento e, portanto, nas escolhas dos indivíduos que participam da arena decisória. Neste caso, o Estado (ou a configuração institucional da arena decisória) não é neutro. Uma limitação encontrada é que neste modelo é, apesar das instituições importarem, diferentes atores, em diferentes momentos, podem ocupar um mesmo espaço institucional. Assim, pode haver novos atores atuando e, estes, têm valores, visões de mundo que influenciam a formação de preferências e, assim, as escolhas. Assim, no modelo de múltiplos fluxos (Kingdon, 2003; Cairney e Jones, 2016), as ideias ou soluções defendidas por grupos (ou pessoas) são incorporadas na análise de modo que seria a interação (ou até mesmo a coincidência) das condições políticas, das alternativas e da capacidade de tornar o problema público que permite a abertura de uma janela política que aumenta as chances de aprovação de uma política pública.

As próximas seções apresentam, nesta ordem, breves apontamentos sobre o PNE, a aplicação do modelo pluralista, do neoinstitucional e do múltiplo fluxos. Ao final, fazemos um balanço dos aprendizados gerados nesse exercício e especulamos o quanto esses modelos teóricos podem explicar as chances de mudanças de paradigma na educação que está posta, como discurso, no momento.

<sup>2</sup> <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/261542/para-ministro-aumentar-o-percentual-do-pib-na-educ.htm>

<sup>3</sup> <https://www.oantagonista.com/sociedade/weintraub-quer-reduzir-percentual-de-investimento-do-pib-na-educacao/>

<sup>4</sup> <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/07/11/mec-lanca-lista-de-compromissos-para-a-educacao-basica-veja-pontos.ghtml>

## O PNE, SEUS ATORES E VISÕES DO PROBLEMA DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Para uma melhor organização e desenvolvimento deste exercício, foi realizado um recorte para a aplicação dos modelos, será realizado a análise da meta 20 do PNE, que prevê

“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”.

Desta forma, as discussões e panoramas apresentados serão desta meta.

O Plano Nacional de Educação, PNE, é uma lei aprovada no Congresso Nacional que estabelece diretrizes, metas e estratégias para educação em um período de dez anos. O PNE é previsto na Constituição Federal e revalidado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. O primeiro Plano foi do período 2001 – 2010, lei nº 10.172/01, sancionada com nove vetos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. O primeiro PNE foi fruto de uma mobilização da sociedade civil organizada, após um processo de discussões através de conferências e fóruns. Em seguida, o documento foi entregue ao deputado Ivan Valente, para ser apresentado ao Congresso. O projeto intitulava-se “proposta da sociedade brasileira”, mas o governo acabou por encaminhar um outro projeto que foi, ao final, aprovado.

No que se refere ao financiamento no PNE 2001-2010, existiam duas propostas: o aumento dos investimentos do PIB em educação para 7%, presente no projeto encaminhado pelo Executivo e outro, projeto de origem popular, que já sugeria, naquele momento, o investimento de 10% do PIB em educação. Pode-se observar que já na década de 90 existiam discussões em torno do investimento destinado a educação, acreditando-se que o valor investido era pouco para se alcançar uma qualidade em comparação a outros países por exemplo. Um dos vetos presidenciais foi justamente sobre o financiamento da educação que previa o investimento de 7% do PIB em educação como aprovado pelo Congresso Nacional. Não há registro de tentativas dos parlamentares de derrubar o veto presidencial. Para muitos analistas ou membros da comunidade de políticas educacionais, teria havido um comprometimento do plano, pois não teria havido um direcionamento suficiente de recursos para a aplicação do mesmo.

Com o fim da vigência do PNE 2001-2010, em 20 de dezembro de 2010, foi encaminhado para a Congresso a proposta para o PNE 2011-2020. Porém, como a tramitação levou quase quatro anos, o plano final abarca os anos 2014 a 2024. Surgiram diversas discussões em torno da redação original do plano, dentre elas a mais polêmica, que previa o financiamento de 10% do PIB em educação.

O PNE foi fruto de um longo debate envolvendo a sociedade civil organizada, através dos fóruns de educação, desta forma, foi uma construção coletiva. Na Câmara dos Deputados foi solicitado documentos que respaldassem o PNE. Desta forma, o Ministério da Educação encaminhou o diagnóstico da realidade educacional brasileira e, a partir daí, iniciaram-se as discussões em torno do PNE na Câmara dos Deputados.

Existiam várias polêmicas em torno do PNE, dentre elas o investimento de 10% do PIB em educação no término dos dez anos de aplicação do plano. A proposta inicial, do governo, era de 7%. Como à época era investido em torno de 5,8%, desta forma, se aumentaria algo próximo a 1% no término de dez anos. Em seguida, passou para 8%, proposta do relator, porém existia uma pressão da sociedade civil para ser 10%.

Após diversas discussões, em outubro de 2012 o PNE é aprovado na Câmara dos Deputados, sendo em seguida encaminhado para o Senado Federal, onde foi analisado e feitas algumas alterações. Em janeiro de 2014, volta para a Câmara e em junho do mesmo ano foi aprovado e, em seguida, sancionado sem nenhum veto pela então Presidenta.

O PNE aprovado busca atingir uma qualidade em educação, melhorando o acesso da população à educação, diminuindo as desigualdades sociais por causa da baixa escolarização, aumentando a formação docente e prevendo mais investimento na educação.

## ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA PLURALISTA: OS ATORES QUE PARTICIPAM

Em defesa de interesses comuns indivíduos se unem e se organizam em associações, ongs, sindicatos, partidos políticos, entre outros. Essas organizações buscam participar e influenciar as decisões do governo, instituição maior que detém o poder de decisão. No modelo pluralista de análise do processo decisório, portanto, os atores são centrais e cabe a esses grupos ocupar espaços no momento da tomada de decisão, levantando debates e discussões, fazendo com que sua voz seja ouvida. Em sistemas democráticos e pluralistas, há uma multiplicação das associações livres, com o alargamento da participação política. Na teoria do pluralismo democrático, por conseguinte, os grupos que mais tiverem acesso à arena decisória e poder de convencimento ou que mais pressionar terão a aprovação da política pública que defendem. É desta forma que se aplica a teoria Pluralista na análise de políticas públicas em que a identificação dos grupos – isto é, dos atores que participam –, seus interesses e o que defendem é central. Como ressaltado, esta teoria é aplicada para regimes democráticos, pois parte da premissa de que a participação, de qualquer grupo social, é possível. Diferentes grupos podem participar do debate e cada um pode assumir o cenário em diferentes momentos, de acordo com a política pública em discussão, não sendo, necessariamente, sempre os mesmos grupos que têm acesso ou participam das arenas decisórias (Dahl, 1961; 1995).

No caso do PNE, vários atores, grupos, movimentos sociais e comunidades de políticas estiveram mobilizados e unidos em várias frentes da discussão sobre o nível mínimo de gasto em educação, reunindo pesquisadores e especialistas nas questões educacionais, profissionais da educação, sindicalistas, organizações voltadas para ações educacionais e movimentos sociais.

Dentre os atores ou organizações envolvidos nas discussões pode-se destacar alguns: a Campanha Nacional pelo Direito a Educação, o Movimento Todos Pela Educação, os atores envolvidos na Conferência da Educação Básica e na Conferência Nacional da Educação, a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINEDUCA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a UBES (União Brasileira de Estudantes Secundaristas).

A Campanha Nacional pelo Direito a Educação é a união de diversas organizações da sociedade civil, com o objetivo de unir forças para pressionar em defesa da promoção do direito a educação. A Campanha foi criada em 1999, com organizações da sociedade civil que iriam participar da Cúpula Mundial de Educação em Dakar, no ano de 2000. Essas organizações uniram-se para somar diversas forças políticas, realizar mobilização e pressão política em defesa do direito à educação (Simielli, 2008). A Campanha apresentou um importante papel na elaboração, discussões e mobilização do PNE 2014- 2024.

O coordenador geral, Daniel Cara, foi um dos principais articuladores na defesa e aprovação dos 10% do PIB para educação. Em uma das audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, Daniel Cara, apresenta a estimativa do Caqi – Custo aluno Qualidade de educação, valores de referência que permitiram ofertar uma educação de qualidade e adaptados aos diferentes níveis de ensino - e afirma que: “todo estudo cuidadoso sobre custo aluno-qualidade e custo do PNE alcançará um patamar próximo de 10% do PIB”. Desta forma, coloca-se o argumento central dos atores que se mobilizavam para o aumento do gasto em educação: sem os 10% do PIB não seria possível alcançar uma educação de qualidade no Brasil. A Campanha, com apoio de organizações sindicais representativas de profissionais da educação, apresentou o documento intitulado “Por que 7% para a educação é pouco?” e a distribuiu para a então presidente da Comissão de Educação na Câmara dos Deputados, Fátima Bezerra (PT-RN) – do partido do governo, professora de rede pública e líder sindical - e ao secretário adjunto do MEC e coordenador do FNE (Fórum Nacional de Educação), Francisco Chagas, com histórico de atuação no movimento sindical, inclusive na diretoria da CNTE<sup>5</sup>.

O Movimento Todos Pela Educação, foi lançado em 2006, e reuniu institutos e fundações, inclusive com apoio de empresas do setor privado. Este movimento tem como propósito “melhorar o Brasil impulsionando a qualidade e a equidade da educação básica”. Durante as discussões do PNE, o representante do movimento que participou de audiências públicas na Câmara dos Deputados foi o professor Mozart Neves Ramos, pós doutor em química, professor da Universidade Federal de Pernambuco, tinha sido secretário de educação de Pernambuco, e durante as audiências públicas representou o movimento todos pela educação. Já no Senado, quem participou das discussões foi Priscila Cruz, uma das fundadoras do movimento Todos Pela Educação, e diretora executiva do mesmo, é mestre em administração pública, e desenvolve projetos no terceiro setor. Atualmente os parceiros do movimento são Fundação Bradesco, Itaú Social, Fundação Telefônica Vivo, Instituto Unibanco, Fundação Lemann, Instituto Natura, entre outros. Apesar de ser um grupo que atuou fortemente nos debates do PNE é interessante notar que Mozart Ramos, falando em audiência pública na Câmara dos Deputados em nome do Todos pela Educação, não cita a defesa de 10% dos gastos em educação. Apresenta e defende o Caqi, mas, ao mesmo tempo, argumenta que os problemas da educação não são apenas de falta de recursos. De qualquer modo, não se tem registro de oposição do Todos pela Educação à aprovação dos 10% do PIB em educação, ainda que não tenham advogado pela sua adoção.

<sup>5</sup> <https://www.sintep.org.br/site/v1/index.php/component/content/article/72-educacao-pelo-mundo/1673-mec-e-o-primeiro-a-receber-nota-tecnica-que-demonstra-porque-sao-necessarios-10-do-pib-na-educacao>.

Um outro evento importante em termos de mobilização de atores foi a realização da Conferência da Educação Básica e a Conferência Nacional da Educação, realizadas entre 2009 e 2010, e organizadas pelo governo, com participação de diversas entidades de todo Brasil. Dentre as recomendações que saíram dessas conferências nacionais estava a sugestão de ampliar o gasto em educação em 10% do PIB.

Outro ator importante no debate foi a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação, FINEDUCA, que tem por objetivo contribuir para que “o poder público garanta a educação pública de qualidade para todos”. Sua importância no processo se deu através da publicação de notas técnicas que explicavam a importância da meta 20 do PNE, como a nota “Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?”, lançada em 2011.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, CNTE, reúne diversos sindicatos de educação e dentro do processo de discussão do PNE esteve presente na CONAE, realização de seminários com a presença dos atores citados anteriormente, participação em diversas audiências públicas, publicações sobre educação que contemplavam o PNE, proposições de diversas emendas parlamentares nas duas casas legislativas, participação nas sessões, entre outras ações.

Por fim, a UNE e UBES mobilizaram-se em diversas ocasiões durante a apreciação do projeto no Congresso Nacional, levando estudantes às galerias<sup>6</sup> e, em algumas interpretações, foi uma presença que exerceu pressão sobre o relator da matéria na Comissão Especial que, de última hora, teria acatado a sugestão de inserir a proposta de 10% do PIB em seu parecer<sup>7</sup>.

Os atores governamentais também estiveram presentes no processo de elaboração e tramitação, são deputados, senadores, técnicos de Ministério da Educação, estes já tinham em seus discursos um debate relacionado a educação.

Em suma, muitos grupos acessaram e tentavam influenciar a arena decisória, com destaque para os membros que dominaram no debate: o Movimento Todos pela Educação, a Campanha Nacional pelo Direito a Educação e a FINEDUCA. Associações e sindicatos também apoiaram e participaram de audiências públicas.

Expressando assim o que o modelo pluralista prevê que os grupos da sociedade civil que melhor se organizaram e fizeram pressão foram os que obtiveram o resultado satisfatório e assim a aprovação da sua preferência. Neste caso, o Estado se manteve neutro, apenas processando os conflitos na agenda decisória. Diante do exposto observa-se que houve uma mobilização de diversos grupos ligados a educação para elaboração e aprovação do PNE 2014 – 2024 e que, de fato, eles foram atores que influenciaram o processo decisório como esperado no modelo pluralista.

Mas, tendo em vista, que muitos desses mesmos grupos já tinham participado das mesmas arenas decisórias anteriormente e não haviam logrado sucesso e também pelo fato de o governo não ter apoiado ou defendido o patamar de 10% do PIB, a mera presença ou participação desses atores não parece ser suficiente para explicar a escolha final. Na próxima seção, introduzimos a configuração institucional da arena decisória para aumentar a capacidade explicativa.

## ANÁLISE A PARTIR DO NEOINSTITUCIONALISMO: O TIPO DE ARENA DECISÓRIA

O modelo neoinstitucionalista leva em consideração as instituições no processo de decisão das políticas públicas, ressaltando que as regras institucionais são fator importante neste processo de decisão. É importante ressaltar que este modelo continua considerando as preferências da sociedade, porém, ressalta que as instituições vão filtrar essas preferências e as escolhas finais vão depender das regras institucionais. Em outras palavras, a configuração institucional da arena decisória criará incentivos e constrangimentos para o comportamento dos indivíduos (Hall e Taylor, 2003; Arretche, 2007; Gomes, 2007; Peters, 2005; Shepsle, 1989; Shepsle e Boncheck, 1997; Immergut, 1992 e 1998). Na construção do PNE houve a participação de vários segmentos da sociedade, já citado anteriormente neste trabalho. Por parte do governo, houve a realização da Conferência Nacional de Educação, CONAE, realizada de forma sistematizada em municípios, nos Estados, onde foram eleitos representantes para participarem posteriormente da conferência Nacional. A CONAE emitiu um documento final apresentado ao governo para ser norteador na elaboração do PNE. É importante ressaltar que o projeto de lei encaminhado a Câmara dos Deputados desconsiderava o que havia sido deliberado na CONAE, no que se refere a meta 20. O projeto de lei do Executivo previa a aplicação de 7% do PIB, já a CONAE deliberou aplicação de 10%, já a partir do segundo ano de vigência do plano.

<sup>6</sup> <https://une.org.br/2013/12/pne-e-aprovado-no-senado-a-luta-continua-agora-na-camara/>.

<sup>7</sup> <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/comissao-aprova-destaque-que-preve-10-do-pib-na-educacao-3gd1t4l311am8rtzcuflzham/>

Na Câmara dos Deputados, o projeto do governo (PL 8035/2010) foi encaminhado inicialmente para análise nas comissões de educação e cultura, finanças e tributação, constituição e justiça e cidadania. Posteriormente, em junho de 2011, foi instaurada uma comissão especial, composta por vinte e cinco membros e tendo como relator o deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR), membro do partido da Presidente. Após a realização de diversas audiências públicas na Câmara dos Deputados e nos Estados com especialistas e organizações da sociedade civil e vários pedidos de prorrogação de prazos para a finalização dos trabalhos da comissão, os parlamentares puderam sugerir emendas ao projeto. Foram encaminhadas 2.915 emendas no total, destas 445 foram acatadas pelo relator<sup>8</sup>.

Várias emendas propostas por partidos de diversas siglas propunham aumento do percentual de gasto em educação do PIB. O deputado Pauderney Avelino (DEM-AM) chega a propor o patamar de 20% do PIB. Observa-se, portanto, que mesmo partidos de oposição ao governo utilizaram-se da estratégia de colocar o relator e o governo sob a delicada situação política de ter de rejeitar sugestões de aumentos no gasto em educação. No primeiro parecer, o relator do PT informa que havia rejeitado emendas que elevavam os gastos pois teria havido um acordo de se estabelecer o patamar de 7% a partir do quinto ano de vigência do PNE e de 8% no último ano. No segundo parecer apresentado pelo relator, em junho de 2012, a meta de 10% de gasto público em educação é, finalmente, inserida. De acordo com matérias de jornais à época, o relator teria feito a alteração de última hora e o Ministério da Educação teria se posicionado com cautela sobre a decisão de aprovar os 10%: “Em termos de governo federal equivale a colocar um MEC dentro do MEC, ou seja, tirar R\$ 85 bilhões de outros ministérios para a Educação. É uma tarefa política difícil de ser executada”, explicou o ministro da Educação à época<sup>9</sup>.

Em seguida, a matéria foi enviada para plenário, com debates e aberto para emendas, seguido de votação por maioria simples. Em 22 de abril de 2014, finalmente o parecer final é votado e aprovado em plenário pela quase unanimidade dos deputados presentes. A exceção, foram a complementação de voto em separado, registrado pelos deputados Jair Bolsonaro (contrário a temas LGTB e de direitos humanos na proposta e à criação dos “bolsa e kit gay”) e Paulo Freire (que critica a “ideologia de gênero” contida na proposta).

Em seguida, o projeto foi encaminhado para o Senado. Nesta casa, foi encaminhado para as comissões de assuntos econômicos, constituição, justiça e cidadania e comissão de educação, foram nomeados relatores, os senadores podiam encaminhar emendas, as quais foram analisadas pelos relatores, que seguiu para plenário e votação por maioria simples, após a aprovação o projeto voltou para a câmara dos deputados, para nova análise e posteriormente aprovação pela presidente.

Ao contrário de outras políticas públicas que podem ser decididas em arenas decisórias com participação mais restrita de atores – como, por exemplo, decisões dentro de ministérios, como as portarias dos ministros da saúde e outras instâncias colegiadas em outras áreas setoriais –, no caso do PNE, a decisão e o debate era público e de participação ampliada. Desta forma, observa-se que a arena decisória, o Congresso Nacional, expunha os parlamentares a um debate público de difícil oposição. O governo, que seria o único que poderia se constituir como um grupo de veto ao aumento do gasto, estava exposto numa delicada situação de ter de se opor ao maior financiamento da educação, sendo um partido fortemente ligado a organizações e sindicatos que defendiam mais recursos. O relator modificou a redação para 8% de aplicação do PIB, aumentando um pouco, mas deixando próximo ao que sugeriu o governo. Mas no que se refere a votação, não criou nenhuma regra de mobilização, desta forma a única opção da presidente seria o veto parcial.

Adicionalmente, 2014 era um ano de eleições nacionais e o veto da Presidente seria altamente arriscado eleitoralmente, isto é, os custos seriam altos e provavelmente o veto seria derrubado pelo congresso. Caso a Presidenta vetasse o dispositivo dos 10% do PIB, poderia se indispor com a base aliada e com seu eleitorado, tendo em vista a imagem pública que o debate ganhou com forte apoio da opinião pública.

Em suma, a forte mobilização dos grupos, como apresentado na seção anterior, combinada a um espaço institucional em que a arena de debates é pública, elevou dramaticamente os custos do governo em vetar ou se opor à proposta de aumento dos gastos mesmo que sua preferência fosse pelo estabelecimento de um patamar menor na meta 20 do PNE. Mas, como se observa, esses dois elementos – mobilização de grupos de interesse e arena decisória de alta exposição pública – não eram novidade de modo que ainda não se consegue responder à questão de como foi possível aprovar a meta de 10% do PIB de modo satisfatório. Na próxima seção, mobilizamos o arsenal analítico dos múltiplos fluxos para, essencialmente, poder incorporar à análise os fatores de contexto.

<sup>8</sup> Ver notícia em <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/469619-COMPOSICAO-DOS-10-DO-PIB-PARA-EDUCACAO-DO-MINOU-DEBATES-DO-PNE.html>.

<sup>9</sup> <https://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2012-06-26/aprovado-investimento-de-10-do-pib-para-a-educacao-na-camara.html>.

## ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS: O CONTEXTO E AS OPORTUNIDADES EXPLORADAS PELOS ATORES

O modelo dos múltiplos fluxos traz muitas novidades. O papel das ideias na tomada de decisão das políticas públicas, da coincidência de momentos políticos marcados pelo contexto, e o papel de atores e comunidades de políticas que, por um lado, defendem uma determinada visão e soluções para os problemas e, por outro, a capacidade de certos atores de articularem interesses e viabilizar apoio a uma determinada proposta (Capella e Brasil, 2015). O modelo é fortemente crítico ao modelo racional, pois as decisões nas políticas públicas não seriam tomadas de forma racional e sim estão relacionadas a momentos oportunos em que se abre uma “janela política” a soluções que estão à espera de problemas a partir do modelo da lata do lixo. As ideias sobre os problemas não surgem do nada, são pensadas por muito tempo e esperam o momento certo para aumentar suas chances de entrar na agenda governamental.

Kingdon (2003), utiliza três dinâmicas (fluxos) de processo para a entrada na agenda: problemas, políticas públicas e política. Os problemas devem ser identificados e reconhecidos que são problemas. Outro fator importante é que devem ser de passíveis de solução. Neste momento (ou nesse fluxo), há atuação dos atores visíveis. As políticas públicas são as propostas de soluções para um problema, apresentado por comunidades ou especialistas. Neste contexto, há a atuação dos atores invisíveis. Por fim, o fluxo da política refere-se ao nível de apoio político ao reconhecimento e prioridade de resolução do problema. Neste caso, existem três elementos importantes: o humor nacional, as campanhas realizadas por grupos ou a mudança de governo, que elevam as chances de propostas entrarem na agenda governamental.

Neste modelo, a abertura de uma “janela política”, de oportunidade é o momento crítico. Trata-se do momento em que os três fluxos se cruzam (ou coincidem). Este momento de abertura desta janela – que se abre e se fecha rapidamente –, cabe ao empreendedor político a importante tarefa de explorar esse momento, conectando pessoas que tenham a mesma ideia e os apoios.

Este modelo parece bastante adequado para explicar como os 10% do PIB pode ser aprovado, isto é, foi aprovado por uma conjunção de fatores específicos daquele momento político. Esquemáticamente, podemos aplicar esse modelo da seguinte forma.

### 1. FLUXO DOS PROBLEMAS - COMO O PROBLEMA FOI SENDO CONSTRUÍDO (IMAGEM, INTERPRETAÇÃO)? É POSSÍVEL VERIFICAR DESDE QUANDO?

O problema foi sendo construído ao longo do tempo, que era o baixo investimento por parte do governo em educação. No início da década de 1990, o Brasil investia menos de 4% do PIB em educação, e a realidade educacional brasileira apresentava alto índice de analfabetismo, escolas sucateadas, crianças em idade escolar fora da escola, entre outros. Essa construção do problema da educação nacional é longa. Na história identifica-se a luta e as dificuldades da escola pública, desde a década de 1930 com o movimento da Escola Nova. Com o processo de redemocratização do país em meados da década de 1980, passou-se a ter uma atenção maior à educação e retoma-se a participação popular neste processo. Os constituintes de 1987-1988 foram claros com relação a educação ser um direito social, universal, e de caráter subjetivo (Menecuci e Gomes, 2018) e, desde este momento, o debate em torno da necessidade de se aumentar e vincular recursos mínimos para a educação esteve presente como demanda de diversos grupos organizados da sociedade civil. Na década de 1990, há a realização de fóruns e conferências para se debater a educação que vão construindo uma comunidade de políticas. A percepção deste grupo era de que o investimento em educação por parte do governo era pouco, e com o aumento do valor investido na educação poderia se ter uma melhor qualidade. Desta forma, se construiu uma imagem ao longo dos anos de que o valor repassado para a educação era baixo e deveria ser aumentado, que o aumento no valor investido do PIB na educação iria contribuir para a qualidade educacional, melhorando as estruturas das escolas, os índices educacionais, e assim garantindo o direito de uma educação pública de qualidade para todos. Isto culmina, durante a tramitação do PNE 2014- 2024, na defesa de se investir 10% do PIB.

### 2. FLUXO DA POLÍTICA PÚBLICA - QUAIS ALTERNATIVAS PARA A RESOLUÇÃO DO PROBLEMA EXISTIAM? QUAIS GRUPOS DEFENDIAM O QUÊ? COMO SE DEU A DEFINIÇÃO DAS ALTERNATIVAS.

As alternativas existentes eram o investimento de 7% do PIB na educação, que, posteriormente mudou para 8%, defendido pelo governo, e o investimento de 10% do PIB para educação, defendido pela sociedade civil organizada. Essas alternativas foram definidas através de emendas parlamentares durante o debate público em diversas instâncias no interior do Congresso Nacional.

### 3. FLUXO DA POLÍTICA – QUAL ERA O HUMOR NACIONAL? QUAIS GRUPOS ESTAVAM MOBILIZADOS? A MUDANÇA DE GOVERNO OU ADMINISTRATIVA EXPLICA?

O humor nacional era de apoio a aprovação dos 10%, os grupos mobilizados diversas entidades ligadas a educação, sindicatos e movimentos sociais. Grupos e partidos mais à esquerda, defendiam o patamar de 10% do PIB, isto é, potenciais competidores dos eleitores do partido do governo, assim como partidos da oposição (mais à direita) também aproveitaram o momento político para defender que o governo aumentasse seu comprometimento de gasto público em educação. Na aprovação, estava próximo ao pleito eleitoral, o que elevou drasticamente os custos políticos da Presidenta vetar tal aumento.

### 4. HÁ A ABERTURA DE UMA JANELA POLÍTICA QUE JUNTA OS 3 FLUXOS? COMO? QUANDO OCORREU.

A janela política foi a proximidade das eleições (possibilidade de mudança de governo), pois já havia um amadurecimento da imagem do problema, existiam alternativas viáveis e com apoio dos movimentos organizados e da opinião pública, bem como, um clima político favorável.

### 5. É POSSÍVEL IDENTIFICAR UMA COMUNIDADE EPISTÊMICA AO REDOR DESSA POLÍTICA?

Sim, através do movimento todos pela educação, da campanha nacional pelo direito a educação e outras associações reuniam diversas entidades, fundações e ONGs, em torno da defesa da escola pública de qualidade. Ainda que no interior desse grupo, houvesse divergências com relação à necessidade de se aplicar 10% do PIB como solução para os problemas da educação, não foram registradas oposições a esse posicionamento dos membros dessa comunidade de especialistas.

### 6. É POSSÍVEL IDENTIFICAR A FORMAÇÃO DE COALIZÕES DE APOIO? HÁ EMPREENDEDORES POLÍTICOS?

Sim, partidos políticos se juntam aos movimentos já consolidados a fim de convencer o governo a aprovar os 10% do PIB para a educação. Um empreendedor político que atuou foi Daniel Cara, coordenador da campanha pelo direito a educação que apresentava estudos de caráter técnico que mostravam a necessidade de se ampliar os recursos para a educação, defendiam que a proposta do governo de 7% do PIB era insuficiente, tratando-se de um empreendedor político que articulou pessoas-chave de diversas organizações, partidos, além de ter uma alta exposição pública nos meios de comunicação.

Em suma, fatores do contexto político ou daquele momento político específico completam a análise da aprovação dos 10% do PIB em educação, pois as condições institucionais e políticas daquele momento estavam propícias e, de fato, aumentaram as chances de aprovação da proposta com a abertura de uma janela política, explorada habilmente por diversos atores sociais e políticos da comunidade de políticas educacionais.

### SÍNTESE DAS CAPACIDADES EXPLICATIVAS DE CADA MODELO

Após a aplicação dos modelos apresentados e considerando toda configuração da arena decisória da política pública objeto de estudo deste exercício, pode-se considerar que todos os modelos estudados explicaram bem a escolha da política conforme foi aprovada, cada um apresentando as especificidades do PNE e aprofundando as discussões, é importante ressaltar que observou-se uma análise de forma contínua, e vários modelos foram subsídios para outros.

Pode-se observar cada modelo analítico contribuiu de forma própria para a explicação final.

O modelo pluralista apresenta as discussões em torno dos grupos organizados que fizeram pressão e tiveram acesso à arena decisória. Na política aqui estudada, muitos grupos de fato se mobilizaram e se fizeram presentes em todo processo de discussão do PNE. Ressalte-se, ainda, que a proposta aprovada foi a sugerida por esses grupos na conferência nacional de educação, não acatada pelo governo no projeto de lei enviado ao Congresso, então houve uma grande pressão por partedesses grupos até alcançarem o sugerido na aprovação final. Vimos no desenvolvimento deste texto que, no caso do PNE 2014-2024, existiram vários grupos organizados como a Campanha Nacional em Defesa da Educação, por exemplo, que reuniu diversos segmentos da sociedade, que se mobilizaram e defenderam o investimento dos 10% do PIB na educação e atuam até hoje na defesa da educação pública de qualidade com base no argumento de que o aumento de recursos públicos é condição necessária para se dar um salto de qualidade no sistema educacional nacional.

Uma limitação do modelo pluralista é em relação ao papel do Estado, que seria neutro, um mero processador das demandas. Considerando essa afirmação, observou-se o papel das instituições nas decisões finais, tendo o modelo neoinstitucional como norteador, o segundo escolhido para explicar a política estudada. As instituições importam e muito. Desta forma, a política aprovada foi também tendo em vista a configuração institucional, que permitia a sugestão de emendas, por exemplo, assim parlamentares contribuíram para a alteração no projeto de lei, incluindo a aplicação dos 10% do PIB na educação, além de se tratar de uma arena decisória de alta exposição pública. Outro fator importante que deve ser considerado era a configuração pública da época da aprovação, as eleições se aproximavam, o que certamente contribuiu para a inexistência de vetos.

Por fim, o terceiro modelo que explicou bem a aprovação do PNE foi o de múltiplos fluxos em que os aspectos de contexto são decisivos para explicar a aprovação. Este aspecto nos parece particularmente relevante, pois os atores envolvidos na defesa do aumento de recursos públicos para a educação e a configuração institucional da arena decisória (o Congresso Nacional) estavam presentes em momentos anteriores, especialmente durante a apreciação do PNE anterior (de 2001-2010). Porém, neste caso, esses dois fatores não foram suficientes para garantir a aprovação da proposta de 10% do PIB em educação.

O fluxo do problema foi sendo construído ao longo do tempo, criando a imagem de que o valor investido na educação era baixo, e por isso existiam diversos problemas na mesma, desde estruturantes até a valorização profissional, o que explicava os baixos índices educacionais. Pode-se dizer, assim, que do ponto de vista da “transformação ou reconhecimento de uma condição em um problema” (nos termos de Kingdon), os argumentos sobre o baixo gasto em educação como explicativo dos problemas educacionais já estavam bastante maduros. Já o fluxo da política pública, que partia da premissa de que o aumento no investimento da educação resolveria o problema apresentado, tinha, naquele momento, propostas concretas para defender a necessidade dos 10% do PIB em educação como, por exemplo, as estimativas do CAQi, que especificava os custos operacionais para se ter uma educação de qualidade. Por fim, no fluxo da política, existia um humor nacional favorável à aprovação dos 10%. Mais do que isto, a própria opinião pública brasileira sempre elencou a educação como um dos problemas prioritários do país. A mobilização social também foi um fator importante, diversos movimentos se mobilizaram para o alcance da aprovação e a janela de oportunidades se abriu com as eleições e possível mudança de governo, existia um amadurecimento da imagem, alternativas viáveis e um clima político favorável, assim, como prevê o modelo o cruzamento dos três fluxos, o que levou para a aprovação da política.

Dentre os três modelos que melhor explicaram por que o PNE 2014 – 2024 teve a aprovação de que seria investido 10% do PIB na educação, e não outra proposta escolhida, podemos observar o papel fundamental da mobilização social através da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Movimento Todos pela Educação, dentre outros, que mobilizaram instituições, sindicatos, ONGs, associações, fundações e a sociedade civil para a importância da defesa da educação, sendo observado no modelo pluralista e de múltiplos fluxos, e nesse contexto observa-se o quanto a configuração institucional do governo importa na decisão final, sendo explicitado no modelo neoinstitucional e considerado no fluxo da política, no modelo de múltiplos fluxos. Desta forma, é importante considerar os aspectos de mobilização social para um problema, bem como, o papel institucional nas decisões finais.

Por fim, se for possível aplicar esse mesmo exercício como forma de se especular quais seriam as chances do governo atual de reverter a proposta de 10% do PIB em educação, podemos dizer que as chances parecem pequenas. Do ponto de vista dos grupos que se mobilizariam para apoiar a redução da meta, estes são pequenos e restritos, essencialmente, a técnicos e especialistas vinculados à área fiscal do governo, como atores do antigo Ministério da Fazenda e do atual Ministério da Economia. Ao contrário, os grupos que têm capacidade de mobilização a favor da manutenção do status quo são não apenas majoritários como também incluem atores que atuam em comunidades de políticas educacionais e – como visto recentemente nas mobilizações de rua em defesa da educação – permanecem tendo apoio da vasta maioria da opinião pública.

Do ponto de vista da arena institucional, como vimos, o Congresso Nacional é um espaço público em que os atores políticos têm alta exposição pública, especialmente para seus eleitores. Seria bastante difícil se posicionar publicamente a favor da diminuição de recursos para a educação. Uma alternativa talvez possível seja o uso de decretos presidenciais, tais como Medidas Provisórias, que poderiam alterar o status quo de forma imediata. Ainda assim, as chances de oposição política e pública a uma estratégia deste tipo parecem, no momento, bastante elevadas.

Por fim, com relação ao contexto e a partir do modelo dos múltiplos fluxos, pode-se especular que:

1. do ponto de vista dos problemas, os argumentos de que o Brasil já gasta muito em educação e que o problema seria tornar as ações mais eficientes certamente está ganhando espaço no debate público como nunca antes. No entanto, até o presente momento, este argumento não parece estar disseminado o suficiente para conseguir apoio público a uma proposta de redução de gastos.
2. Do ponto e vista das soluções ou alternativas, isto é, das propostas de políticas públicas, a opção do atual Ministério da Educação é apostar em desenhos institucionais que incentivem novos modelos de gestão mais eficientes, maior flexibilização na contratação de pessoal e em contratos e em promover um papel mais ativo das instituições privadas de ensino como também alternativa de provisão dos serviços educacionais à população. Talvez a proposta do Future-se, para o ensino superior, seja o caso mais exemplar dessa tentativa de se mudar o paradigma de financiamento público em educação como estabelecido desde a Constituição Federal de 1988.
3. Talvez seja com relação ao fluxo da política a especulação menos óbvia. Por um lado, a mudança de governo sinaliza para grandes transformações estruturais do Estado brasileiro do novo governo como um todo. Por outro lado, ainda não se observa um apoio da opinião pública à interpretação que já se gasta o suficiente em educação e que o problema seria de gestão. Ao contrário, a sensação generalizada ainda é que a educação deveria ser prioridade dos governos e que se tem feito até o presente é insuficiente. Pelo menos até o momento, são poucos os atores políticos visíveis que defendem publicamente a tese de que aumentar os gastos em educação pública é desnecessário.

Assim, pelo menos no cenário atual, o que parece ser mais provável é a manutenção do status quo: se mantém a meta de 10% do PIB, mas, na prática, esta não se realiza.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. A agenda Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - VOL. 22 N o. 64, 2007.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S.. Duas faces do poder. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, Oct. 2011.

CAPELLA, Ana Claudia; BRASIL, Felipe Gonçalves. *Análise De Políticas Públicas: Uma Revisão Da Literatura Sobre O Papel Dos Subistemas, Comunidades e Redes*. *Novos Estudos*, 2015

CAIRNEY, Paul; JONES, Michael D. (2016). Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? *The Policy Studies Journal*, Vol. 44, No. 1, pp. 37-58.

DAHL, ROBERT A. *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. Pp. xii, 355. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1961.

\_\_\_\_\_. *With the Consent of all*. In: Stella Z. Theododolu; Matthew A Cahn (eds.). *Public Policy the Essential Readings*. Prentice Hall, 1995.

GOMES, Sandra. (2006). O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987- 1988). *DADOS*, *Revista de Ciências Sociais*, vol. 49, n. 1, pp. 87-118.

HALL, Peter A, TAYLOR, Rosemary. *AS TRÊS VERSÕES DO NEO-INSTITUCIONALISMO*. *LUA NOVA* No 58, 2003.

IMMERGUT, Ellen (1992). *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (1998). "The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics & Society*, Vol. 26 No. 1, March, p. 5-34.

KINGDON, John (2003). *Agendas, Alternatives and public policies*. New York: Longman, second edition.

MILLIBAND, Ralph. *Imperfect Competition*. In: In: Stella Z. Theododolu; Matthew A Cahn (eds.). *Public Policy the Essential Readings*. Prentice Hall, 1995.

PETERS, G. B. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.

SABATIER, Paul (ed.). Theories of the Policy Process. Westview Press, 2007.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). “Aspectos Fiscais da Educação no Brasil”. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018.

SHEPSLE, K. (1989). Congressional institutions and behavior: the changing textbook congress. In: J. CHUBB, & P. E. PETERSON (eds.), Can the government govern? Washigton, DC: Brookings Institution

SHEPSLE, K. A., & BONCHECK, M. S. (1997). Analysing Politics: Rationality, Behavior, amd Institutions. New York, USA: W. W. Norton and Company.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. Coalizões em Educação no Brasil: A pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós- Graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2008.