



Marcele Juliane Frossard de Araujo

**O campo da educação no Brasil:
disputas sobre a educação escolar pública.**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação
em Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos

Rio de Janeiro

Abril de 2015



Marcele Juliane Frossard de Araujo

**O campo da educação no Brasil:
disputas sobre a educação escolar pública**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos

Orientador
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Profa. Rosaly H. Lima Brandão Zaia Brandao

Departamento de Educação – PUC-Rio

Profa. Angela Maria de Randolpho Paiva

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Profa. Mônica Herz

Coordenadora Setorial do Centro
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 17 de abril de 2015

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Marcele Juliane Frossard de Araujo

Graduou-se em Ciências Sociais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 2013. Trabalhou como pesquisadora no Núcleo de Estudos da Religião (NUER/UERJ) e no Laboratório de Análise da Violência (LAV/UERJ) durante a graduação. Trabalhou como pesquisadora no programa “Educação para o Mundo do Trabalho: pesquisa em 10 escolas públicas de sucesso nas 5 regiões do país”, organizado pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação e coordenado pelo Prof. Dr. Marcelo Tadeu Baumann Burgos.

Ficha Catalográfica

Frossard, Marcelle Juliane de Araujo.

O campo da educação no Brasil: disputas sobre a educação escolar pública / Marcelle Frossard ; orientador: Marcelo Tadeu Baumann Burgos. – 2015.

101 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2015.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Campo. 3. Educação. 4. Plano Nacional de Educação (PNE). 5. Fundações privadas. 6. Terceiro setor. 7. Constituição de 1988. 8. Escola pública.

CDD: 300

Agradecimentos

À Capes pela possibilidade de contar com uma bolsa de estudos durante os dois anos necessários para a realização desta dissertação.

À Zaia Brandão e Âgela Paiva por aceitarem participar desta banca.

À equipe do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio, por tornar o espaço acadêmico um ambiente agradável.

Ao orientador Marcelo Burgos pela paciência, atenção e dedicação.

Aos colegas de turma, em especial à Luísa Santiago, Christian Boyer, Laura Rossi, Irineu Balbi e Leonardo Puglia, que tornaram esta experiência mais rica e divertida.

Aos meus amigos, por participarem deste processo de alguma forma.

À minha família, por acreditar, talvez até mais que eu, na minha capacidade de realizar este trabalho.

Ao meu namorado, Marcelo, por ser a calma das minhas tempestades.

Resumo

Frossard, Marcelle Juliane de Araujo; Burgos, Marcelo Tadeu Baumann. **O campo da educação no Brasil: disputas sobre a educação escolar pública.** Rio de Janeiro, 2015, 101p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta pesquisa é uma análise das principais disputas sobre a educação escolar no campo da educação no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988. O objetivo foi mapear os atores que atuam no campo educacional, com intuito de identificar não somente as suas agendas, mas ressaltar a diversidade e as disputas que permeiam esse cenário. Apoiando-se no conceito de campo de Pierre Bourdieu, o arcabouço teórico se fundamentou na aplicabilidade do conceito para o campo da educação no Brasil. Para além dos processos anteriores, como a promulgação da Constituição de 1988, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 e o Plano Nacional da Educação (PNE) 2001-2010, o método utilizado teve como base a análise do discurso dos diferentes atores durante o processo de aprovação do PNE 2014-2014, momento chave para compreender os debates e as principais metas para a educação na próxima década. Por fim, esta pesquisa é um esforço no sentido de compreender como a educação escolar vem sendo disputada por atores dos mais diferentes lugares - tanto do setor privado quanto do setor público - e como essas relações têm se complexificado nos últimos anos.

Palavras-chave

Campo; educação; Plano Nacional de Educação (PNE); fundações privadas; terceiro setor; Constituição de 1988; escola pública

Abstract

Frossard , Marcele Juliane de Araujo; Burgos, Marcelo Tadeu Baumann (Advisor). **The field of education in Brazil: disputes about public school education.** Rio de Janeiro, 2015, 101p. MSc. Dissertation – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This research is a review of the main education disputes in the field of education in Brazil after the promulgation of the 1988 Constitution. The objective was to map the actors which participate in the field and what are their agenda, in order to analyze the disputes in which they are involved and how the field has been diversifying. The theoretical framework is based in the concept of field of Pierre Bourdieu, that is why the work has a detail analysis about the concepts of this author and its applicability in the Brazilian education field. The chosen method was to notice the speech of the different actors during the approval process of the National Education Plan 2014-2024, because it was the moment when these actors met themselves for discuss the education goals valid for the next ten years and for its news. To understand the actors and the places from where they speak, it was chosen to a study the history of the earlier cases, like the Promulgation of the 1988 Constitution, the approval of the 1996 Law Guidelines and Bases and the National Plan of Education 2001-2010. The second objective of this work was to understand the disputes about scholar education. Lastly, this research tries to understand how the scholar education are disputed between the different actors from different places, from the public and the private sector, and how these relations have become more complex at the last years.

Keywords

Field; education; National Plan of Education; privates foundations; third sector; 1988 Constitution; public school

Sumário

1. Introdução.....	11
2. O campo da educação no Brasil: disputas em torno da educação escolar.....	17
2.1. O conceito de campo.....	21
2.2. Discursos e práticas	30
3. O campo da educação no Brasil.....	34
3.1. O processo de aprovação do PNE 2001 - 2011	40
3.2. O Plano Nacional de Educação 2001 - 2010	49
4. O Plano Nacional de Educação 2014	54
4.1. A CONAE 2010	55
4.1.1. Organização da Conae 2010	57
4.2. Características gerais do PNE 2014.....	58
4.3. Disputas sobre a educação escolar pública	62
4.4. Audiências públicas e convidados	66
4.4.1. As audiências	67
4.4.2. Os atores.....	68
4.5. Relatório das audiências.....	72
4.5.1. Câmara.....	72
4.5. 2. Senado	81
4.6. As diferentes agendas.....	87
5. Conclusão.....	91
6. Referências Bibliográficas.....	95

Lista de Tabelas

Tabela 1: Portaria Ministerial 10/2008.....	48
Tabela 2: Atores participantes do PNE 2014	57

Lista de Siglas

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não

Governamentais ABRUC - Associação Brasileira das Universidades

Comunitárias ABRUEM - Associação Brasileira dos Reitores das

Universidades Estaduais e Municipais

ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação

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

CAMPANHA - Campanha Nacional pelo Direito à

Educação CAQ - Custo-aluno qualidade

CEDES - Centro de Estudos Educação e

Sociedade CNE - Conselho Nacional de Educação

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

COEED - Conferência Estadual de Educação

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CONCEFET - Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica

CONEB - Conferência Nacional de Educação Básica

CONEEI – Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena

CONFENAPA- Confederação Nacional de Pais de Alunos

CONFENEN- Confederação Nacional dos Estabelecimentos de

Ensino CONFETEC - Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FASUBRA- Federação de Sindicatos de Trabalhadores de
Universidades Brasileiras

FNCEE - Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação

FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública FNES - Fórum
Nacional de Educação Superior

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

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

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação

Básica IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
Anísio Teixeira

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação (MEC)

PDE - Plano de Desenvolvimento da
Educação PIB - Produto Interno Bruto

PL - Projeto de Lei

PNE - Plano Nacional de educação

PROIFES - Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino

PROUNI - Programa Universidade para Todos

SAEB - Sistema Nacional da Educação Básica

SINASEFE - Sindicato Nacional dos Servidores Federais da
Educação Profissional

SNE-Sistema Nacional de Educação

UBES - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UNCME- União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE - União Nacional dos Estudantes

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a
Ciência e a Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

1. Introdução

Este trabalho é um esforço no sentido de compreender como, a partir da Constituição de 1988, diferentes atores vêm participando do processo de organização da educação escolar pública. O objetivo é perceber como estes atores têm se posicionado ao longo destes anos, se houve ou não alterações na importância de suas participações e, também, perceber a presença de novos atores e como isto altera as relações características deste espaço.

O processo de redemocratização aconteceu pouco tempo depois do processo de massificação da educação pública no Brasil¹. A Constituição de 1988 assegurou e conferiu grande importância à escola pública enquanto peça chave na construção da democracia e uma das principais justificativas para isto está em que a escola representa uma possibilidade de romper com a estrutura social vigente.

O ideal democrático assenta-se nos valores de igualdade, equidade e universalidade. Vinculado a isto está a ideia central de que todos devem ter acesso a direitos sociais (como saúde e educação), que as desigualdades sociais e econômicas devem ser superadas, estendendo os direitos civis, políticos e sociais a toda sociedade. A educação democrática deve ser aquela que contribui para a realização destes ideais; e a educação pública é a garantia de acesso igualitário para todos.

Segundo Burgos (2009) a constitucionalização da educação apresenta-se em dois princípios fundamentais: na ideia de que a escola deve ser capaz de formar indivíduos dotados de autonomia cognitiva e intelectual, capacitando-os para atuarem como “cidadãos críticos”, e na ideia de que a escola deve ser um centro de animação cívica, mobilizando seus atores a participar na gestão escolar.

Os documentos regulatórios da educação, como a Lei de Diretrizes e Bases e o Estatuto da Criança e do Adolescente, apresentam uma proposta de escola

¹ Segundo Peregrino (2010) e Pereira (2012) o processo de ampliação do acesso à escola pública, que incluiu as camadas populares, se intensificou durante a década de 1970.

administrativamente autônoma e ao mesmo tempo controlada por pais/responsáveis e pela comunidade em geral. Em outros documentos como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Metas e Compromisso Todos Pela Educação e o Plano Nacional de Educação (2001/2014) fica claro o processo de constitucionalização e de fortalecimento institucional da escola.

Isto reforça o que foi dito anteriormente de que a educação e a cidadania estão fortemente entrelaçadas. A ênfase na educação pública no Brasil representa não apenas o desejo de expansão do ensino da cultura escolar, mas a espera que a escola também ensine a educação democrática.

A concretização destas propostas se depara com muitos obstáculos, incluindo a própria incapacidade do Estado de fazer frente a esse enorme desafio, o que levou a uma crescente abertura para a participação do mercado e do que tem sido chamado de terceiro setor na gestão da educação. Tal presença tem complexificado bastante o debate público sobre a educação no Brasil.

Embora reconheça que há uma distinção entre o segundo e o terceiro setor, acho importante ressaltar que o objetivo deste trabalho é analisar apenas as instituições do terceiro setor que estão diretamente ligadas ao mercado. Nos últimos anos muitas são as empresas privadas que têm fortificado suas ações sociais através de instituições mantidas diretamente ou patrocinadas por elas.

Este trabalho não tem pretensão de realizar um julgamento de valor. A respeito da presença destas instituições no espaço da educação no Brasil atual. O objetivo é compreender como a participação destes novos atores tem mobilizado ações no âmbito da educação escolar pública, bem como o de perceber como eles têm participado deste espaço.

As fundações privadas e as parcerias público privadas (PPPs) têm alcançado notoriedade no que diz respeito à produção de pesquisas, material, sistemas de ensino e políticas para a educação, nos diferentes níveis educacionais. Estas fundações têm participado ativamente no processo que regulamenta a educação pública, além de produzirem novos métodos de gerenciamento e práticas escolares.

O objetivo deste trabalho é buscar compreender de que maneira a educação escolar pública vem sendo disputada após a promulgação da Constituição de 1988. Com a expansão do sistema público de educação e ao mesmo tempo o

aumento da participação do mercado e do terceiro setor, o que se viu foi uma reconfiguração do modelo de gerenciamento deste sistema.

A dificuldade da escola pública de formar mão-de-obra qualificada é um dos aspectos mais debatidos por diferentes setores. Porém, o modelo de educação estabelecido constitucionalmente confere à escola o papel de protagonista na formação de uma sociedade democrática. Logo, há uma disputa sobre o sentido da escola, seus propósitos e funções.

Nos últimos anos a iniciativa privada tem influenciado as decisões referentes à escola pública. Por isso, o outro objetivo deste trabalho é compreender até que ponto o setor privado, por meio de instituições do terceiro setor, tem participado do processo que regulamenta a educação escolar. Uma das hipóteses que se pretende validar neste trabalho é a de que os centros de pesquisa e os intelectuais forjados por estas novas instituições participam de forma mais intensa na produção de conhecimento sobre a educação escolar pública e têm adquirido maior representatividade em seu processo de regulamentação.

O Estado regulamenta a educação e atua como principal financiador dos projetos para expansão da educação pública. Porém, estes investimentos estatais não ocorrem unicamente de forma direta, ou seja, apenas com recursos investidos na escola pública, mas outros mediadores participam do processo, mais especificamente organizações do terceiro setor. A maior participação dos atores com interesses sociais voltados para a promoção da educação pública torna-se objeto de análise justamente por suas características híbridas e por sua influência na determinação de leis e projetos para o setor.

Para proceder a tal análise optei por utilizar o conceito de campo, de Pierre Bourdieu, enquanto ferramenta analítica. Porém, antes de decidir prosseguir por este caminho realizei uma breve consideração acerca do conceito, visando compreender se ele seria suficiente para observar questões empíricas tais quais: o vocabulário destes atores, o reconhecimento enquanto participantes desta disputa, as tensões inerentes a este espaço e as fronteiras que o delimitam.

O que concluí foi que o conceito de campo é pertinente heurísticamente e que através dele serei capaz de iluminar as disputas em torno do significado de educação, de quais devem ser as prioridades e de como se deve alcançá-las. Por meio da noção de campo poderei apresentar seus principais atores e tensões, ao

mesmo tempo em que poderei iluminar como o campo vem se configurando com a chegada de novos atores.

Sendo assim, o primeiro capítulo apresenta o conceito de campo utilizado para balizar metodologicamente este trabalho, visando compreender como o mesmo pode ser aplicado às disputas que envolvem a educação escolar pública no país. Além disso, o capítulo apresenta uma análise sobre a relação entre o discurso e o campo, buscando compreender como a linguagem é portadora de uma força simbólica.

No segundo capítulo optei por caracterizar o campo da educação no Brasil, observando as disputas que precedem à aprovação da Constituição de 1988, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases em 1996 e o processo de aprovação do Plano Nacional de Educação de 2001. O objetivo é mapear os principais atores que participaram destes momentos e as disputas que os envolveram, o que permite observar quem são os novos atores que participam do campo no momento atual. Este capítulo também reflete sobre a relação do campo da educação com o contexto social e histórico e com outros campos.

O terceiro capítulo é uma análise dos atores e agendas discutidos durante o processo de tramitação do projeto de lei do PNE na Câmara e no Senado. O método foi analisar as notas taquigráficas das audiências públicas e realizar uma análise dos discursos desses atores. O objetivo é perceber quem são os novos atores em disputa no campo da educação e as suas posições sobre a educação escolar.

O Plano Nacional de Educação é o momento que permite conhecer os principais atores envolvidos no campo da educação escolar e sua normatização. O PNE, aprovado em 2014, objeto do terceiro capítulo, teve um processo semelhante ao anterior em alguns pontos, como a defesa da escola pública e da qualidade da educação. Outro ponto em comum foi a demora para ser finalizado, afinal, o projeto foi apresentado para apreciação em 20 de dezembro de 2010 e finalmente aprovado em 25 de junho de 2014.

O texto apresentado para basear a proposta de lei foi o documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE), fruto da parceria que se estabeleceu entre os sistemas de ensino, os órgãos educacionais, o Congresso Nacional e a sociedade civil. O tema central desta conferência foi: *Conae*:

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

No ano de 2011, o projeto ficou aberto à proposição e recebeu um total de 2916 propostas de emendas. Neste mesmo ano é apresentada a proposta de orçamento que será debatida até a aprovação do plano de aumento do orçamento destinado à educação de 5% do PIB para no mínimo 8%. Porém, esta proposta não era condizente com o documento final aprovado na CONAE, que sugeria um orçamento de 10% do PIB, o que deu origem à campanha pelo 10% do PIB para educação. No texto final destinado ao senado em 13 de junho de 2012 ficou definido que 50% dos recursos do pré-sal serão destinados para a educação para complementar o orçamento de 10% do PIB até o décimo ano de vigência do plano.

Antes de ser finalmente aprovado, entidades educacionais e movimentos sociais enviaram uma carta aberta à presidenta Dilma, intitulada: *“É preciso aperfeiçoar o relatório do PNE para garantir um plano capaz de consagrar o direito à educação pública no Brasil”*. Nela, seus autores pediam dois vetos: ao Parágrafo 4º do artigo 5, que incluía repasse a instituições privadas desses 10% do PIB, ou seja, o investimento público não seria destinado apenas para a educação pública, e a retirada da estratégia 7.36, incluída pelo senado, que estabelecia política de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb. Apesar desta mobilização o PNE foi aprovado sem vetos.

A partir desta breve exposição é possível perceber que a aprovação do PNE envolveu os mais variados setores da sociedade brasileira, mobilizando atores do setor privado, dos movimentos sociais e políticos. Por isto a escolha deste processo como ponto de partida, por permitir visualizar a posição destes agentes no campo.

Por fim, analisar estes textos e o processo para sua aprovação requer um olhar voltado para algumas questões específicas. A primeira delas diz respeito à participação de novos atores no campo da educação, principalmente, como o terceiro setor se mobiliza no sentido de influenciar os processos de normatização da educação escolar. A segunda se refere à agenda que estes atores defendem para a educação escolar pública, em que temas as disputas se tornam mais claras.

Sendo assim, esta pesquisa é um esforço para compreender o campo da educação no Brasil, seus atores, suas disputas e as conquistas e obstáculos para a consolidação de uma escola pública de qualidade para todos.

2.

O campo da educação no Brasil: disputas em torno da educação escolar

“Tratando-se de pensar o mundo social, nunca se corre o risco de exagerar a dificuldade ou as ameaças. A força do pré-construído está em que, achando-se inscrito ao mesmo tempo nas coisas e nos cérebros, ele se apresenta com as aparências da evidência, que passa despercebida porque é perfeitamente natural”. (BOURDIEU, 2011: 49)

O principal esforço deste trabalho é compreender como se constitui o campo da educação no Brasil através de um mapeamento de instituições, atores, movimentos, fundações, organizações não governamentais e representantes em geral que participam da disputa envolvida na definição do que é a educação escolar.

Este capítulo trata, primeiramente, do conceito de campo, com o propósito de compreender sua aplicação metodológica e evitar as armadilhas do pré-construído. Além disso, o conceito foi desenvolvido para analisar redes de relações, disputas, tensões próprias de meios profissionais específicos e a relação destes espaços com outros espaços de poder, o que condiz com a análise deste trabalho.

O projeto surgiu da união do meu interesse por educação e a curiosidade por conhecer melhor o papel de instituições não governamentais que defendem a escola pública. Não é seu propósito analisar uma escola em específico, professores, alunos ou outros atores do universo escolar, mas compreender numa esfera macro quais as disputas inerentes ao campo da educação, especificamente sobre educação escolar pública.

Portanto, esta pesquisa não é o resultado de anos de experiência no tema, mas o início de um trabalho que pretende compreender as dinâmicas próprias do campo da educação. A questão não está em definir se há ou não um campo da educação no Brasil que se caracterize a semelhança do campo do direito ou da religião, como foi analisado por Pierre Bourdieu, mas em observar este espaço a partir deste conceito.

Com o conceito de campo pretendo iluminar principalmente o papel crescente do mercado e do terceiro setor no universo educacional nas últimas décadas. O interesse desses setores se deu pela constatação de que a escola pública brasileira expandiu quantitativamente, mas que o avanço em qualidade, estrutura e resultados não seguiu na mesma proporção, tornando mais complexos seus problemas (PEREGRINO, 2010: 62).

As dificuldades próprias do sistema público de educação conduziram setores da sociedade a se manifestarem na tentativa de suprir o espaço vazio deixado pelo Estado (OLIVEIRA; HADDAD, 2001), um exemplo disso são organizações do terceiro setor: Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), institutos, fundações e etc. Este setor intensificou suas ações principalmente a partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, que visava reduzir a máquina estatal e aumentar a participação da sociedade civil (PEDROSO, 2008) e do crescente investimento do poder público em expandir o sistema educacional, seja através de investimento direto ou por parcerias público privadas (PPPs).

É importante ressaltar que o movimento de defesa da educação pública, no qual este setor se engaja, não é tão recente, dado que Anísio Teixeira e os outros integrantes que produziram o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)” (AZEVEDO, 2010) já expressavam a necessidade da ação do Estado no fortalecimento da escola pública, gratuita, obrigatória e leiga. Ao longo dos anos a luta pela educação pública viveu diferentes momentos e disputas mas o principal marco que norteia esta pesquisa é a aprovação da Constituição de 1988 e as obrigações que ela contém para organização e promoção da educação no Brasil.

A defesa da escola pública é compatível com os anseios expressos na Constituição de 1988², que considera a educação pública uma importante via de construção da sociedade democrática. Há um ideal compartilhado, e expresso neste documento, de que a escola é uma peça chave neste processo, e que o seu caráter público deve ser assegurado por permitir igual acesso a todos, além disso, a escola é um instrumento capaz de reverter o autoritarismo característico da sociedade brasileira (BURGOS, 2013).

² O capítulo 2 analisa o processo que garantiu a defesa da escola pública na Constituição de 1988 (OLIVEIRA, R., 1999).

Em simultâneo ao processo de redemocratização assistiu-se, nas duas últimas décadas, à expansão do acesso à escolarização básica, indo ao encontro do ideal republicano de universalização da escola pública. Contudo, este processo de redemocratização veio acompanhado pelo processo de massificação da escola, atingindo diferentes grupos sociais, em especial os mais desfavorecidos. A escola pública, portanto, cresce em número, mas não em qualidade, o que é apontado como massificação seguida de precarização. Ao mesmo tempo estudos indicam que a escola pública é um dos principais pontos de contato destes grupos sociais desfavorecidos com o Estado, o que resulta numa sobrecarga de suas funções e, conseqüentemente, intensificação de sua precarização (ALGEBAIL, 2009; PEREGRINO, 2010).

É importante ressaltar que apesar do reconhecimento constitucional³ da necessidade da educação para o processo democrático, ainda existem muitos obstáculos a serem superados. A dificuldade para aprovar o Plano Nacional de Educação (PNE), que demorou em torno de três anos, é um exemplo da dificuldade de realização de políticas públicas na área.

Atualmente são muitas as frentes que lutam na defesa da escola pública. Os interesses são os mais diversos, mas existem duas frentes principais: uma que acredita na função da escola para formar mão de obra qualificada e outra que vê como sua função principal formar um cidadão crítico. A presença de fortes investimentos para alinhar a escola pública com o mercado de trabalho é uma política estabelecida. Segundo Cunha (2011) tanto o mercado – grandes grupos editoriais, setores religiosos, grupos especializados em métodos de ensino e etc. – quanto o terceiro setor têm pressionado o poder legislativo para aprovar medidas que favoreçam sua participação no sistema de educação pública, visando aplicar o êxito de suas experiências particulares às escolas públicas, ou seja, compreendendo tanto a venda de materiais escolares quanto contratos ou convênios com organizações não governamentais (*Idem.*).

A partir dos principais interesses envolvidos na regulamentação e prática educacional no Brasil optou-se por analisar quem são os principais atores envolvidos, tanto os que participam pelos meios formais, através dos canais criados pelo Estado como a CONAE, e os têm seu próprio *modus operandi*,

³ O reconhecimento do direito à educação pública é assegurado constitucionalmente desde a Constituição de 1934 (OLIVEIRA, 1998; SAVIANI, 2010).

costumando atuar diretamente frente aos agentes governamentais (SOUZA, 2011: 177).

O Estado de seus órgãos institucionais – como o Ministério da Educação (MEC), o Conselho Nacional de Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), as comissões legislativas, as secretarias – e dos espaços criados para participação da sociedade – como a Conferência Nacional de Educação (CONAE), o Fórum Nacional de Educação (FNE) convida diferentes atores da sociedade civil a participarem dos processos de regulamentação da educação. Porém, atualmente existe uma enorme rede de atores que participam de forma significativa do debate sobre políticas públicas para educação escolar pública mesmo sem ocupar lugar nestes espaços públicos, seja pelo fato de se dedicarem à atuação local ou por se oporem ao modelo de participação criado pelos últimos governos (SOUZA, 2011).

As fundações formam um grupo que ao longo dos últimos anos vêm dinamizando sua presença no âmbito da educação; o setor privado historicamente disputou com a escola pública visando aumentar sua participação. Cunha (1991) apresenta uma análise histórica do momento que antecede a promulgação da Constituição de 1988, mostrando como a Igreja Católica e o setor privado participaram do debate sobre o modelo de educação que deveria ser instituído no país. Por fim, o texto final da Constituição não extinguiu a educação privada no país, mas fortaleceu a necessidade da educação pública.

Nos últimos anos, porém, instituições financeiras, empresas e demais organizações privadas vêm remodelando sua influência e se posicionando a favor da educação pública, criando iniciativas de apoio não apenas a alunos e professores, mas também a organismos estatais no sentido de produzir estudos e metas.

O discurso deste setor vem se tornando mais forte a partir dos anos 2000, fomentando novas organizações, projetos, sistemas de ensino, materiais, instrumentos e etc. Ao mesmo tempo se dedica em forjar seus próprios intelectuais, divulgando seus projetos. Importante ressaltar que, embora sejam fundadas por instituições privadas de prestígio, grande parte destas fundações e ONGs “gravitam em torno das secretarias de educação e do Ministério de Educação” (BURGOS, 2011:4).

O que se pode concluir a partir disso é a existência de uma disputa própria de atores externos ao campo da educação e que pretendem participar deste espaço visando definir estratégias para o sistema educacional brasileiro e para o ensino público. O investimento em instrumentos de legitimação – como pesquisas, avaliações – apontam o interesse de participar de forma influente sobre os processos que organizam e regulamentam a educação escolar pública.

Por fim, para cumprir o objetivo deste capítulo antes é necessário refletir sobre o conceito de campo de Pierre Bourdieu. Este autor desenvolveu o conceito de campo como um método de análise, para compreender como determinados ambientes se organizam, visando iluminar as relações entre atores, instituições e práticas, e é isto que se pretende aqui: compreender o que se constitui como campo da educação.

2.1.

O conceito de campo

O conceito de campo de Pierre Bourdieu foi escolhido como ferramenta analítica deste trabalho por permitir iluminar o espaço de poder em que diferentes atores e instituições disputam sobre a educação. Bourdieu desenvolveu instrumentos para que se tornasse possível compreender as relações de poder e os instrumentos e estratégias que os atores utilizam para conquistarem posições neste espaço de disputas que é o campo.

Bourdieu foi um grande crítico, não apenas das ciências sociais, mas também do modo de fazer ciência. Segundo Sergio Miceli:

“As críticas de Bourdieu se dirigem tanto aos que acreditam que a sociologia dos fenômenos simbólicos não passa de um capítulo da sociologia do conhecimento e, portanto, nada tem a ver com o sistema de poder, como aos que entendem em termos de uma dimensão da sociologia do poder para a qual os sistemas simbólicos não possuem uma realidade própria” (MICELI, 2013: X).

Seu argumento também se direcionava para pesquisas que em busca de encontrar provas objetivas dedicam-se a analisar apenas a superficialidade de seus objetos: *“será que se deve repudiar, em nome de uma definição positivista do fato e da prova científica, qualquer tentativa de interpretação que não se atenha ao*

valor facial do fenômeno?” (BOURDIEU, 2013). O posicionamento do autor em relação à pesquisa, à ciência e às grandes teorias expressam sua forma característica de ver o mundo.

Segundo Loïc Wacquant o trabalho de Bourdieu possui quatro características principais: a primeira é sua concepção da ação social, onde a estrutura e o saber são resolutamente monistas ou antidualista; a segunda é que seu pensamento e prática científica são genuinamente sintéticos; a terceira diz respeito à visão de mundo do autor, que Wacquant compara a de Max Weber, caracterizando-a como agonística, ou seja, o universo social é uma competição impiedosa e interminável; a quarta e última trata da filosofia antropológica de Bourdieu, para Wacquant ela se baseia não na noção de interesse, mas de reconhecimento e não reconhecimento (WACQUANT, 2008).

Para este trabalho o conceito de campo é importante por permitir delimitar o objeto a ser analisado, além disso, conhecer melhor o que o autor define por campo é crucial para evitar confundir o conceito com o senso comum criado sobre ele. Segundo Pierre Bourdieu a noção de **campo** funciona como um delimitador do objeto que se pretende observar, lembrando sempre que o *“objeto em questão não está isolado de um conjunto de relações de que retira o essencial das suas propriedades”* (BOURDIEU, 2011: 27).

É uma maneira de pensar o objeto dentro de seu **espaço social**, envolvido na teia de relações da qual faz parte. Os agentes e grupos de agentes são definidos por suas posições relativas no espaço social, que por sua vez é construído por propriedades atuantes (diferentes espécies de poder ou de capital que ocorrem nos diferentes campos) e também pode ser definido como:

“um espaço multidimensional, conjunto aberto de campos relativamente autônomos, quer dizer, subordinados quanto ao seu funcionamento e às suas transformações, de modo mais ou menos firme e mais ou menos direto ao campo de produção econômica: no interior de cada um dos subespaços, os ocupantes das posições dominantes e os ocupantes das posições dominadas estão ininterruptamente envolvidos em lutas de diferentes formas (sem por isso se constituírem necessariamente em grupos antagonistas)” (Ibid.: 153).

Para compreender estes conceitos é necessário reforçar que Bourdieu analisa a sociedade a partir do ponto de vista relacional, e das representações simbólicas construídas a partir das relações sociais. Os conceitos de Bourdieu não podem ser compreendidos quando separados deste modelo de análise. Em seus trabalhos ele

deixa claro que não pretende tornar a realidade social artefatos abstratos ou vê-las como uma realidade unívoca. Para ele, o que existe é um **espaço de relações**, que é tão real quanto o espaço geográfico:

O campo social é um espaço multidimensional de posições; um agente nunca é, ele está em relação a outros agentes, e esta posição se altera de acordo com múltiplas variáveis. As lutas e disputas de um campo funcionam como estratégias para que os agentes alcancem novas posições ou para alterar normas e textos próprios do campo.

Ao analisar um determinado objeto social é preciso observar a complexidade das relações sociais que o envolve, evitando que a substancialidade da realidade encubra suas diferentes faces. Normalmente quando o pesquisador se interessa por um determinado objeto ele se interessa por uma de suas faces, ou seja, ele se interessa por uma realidade que se fez notar, e a partir deste ponto busca as interfaces que se relacionam com este objeto. As relações que o envolvem, as categorias pré-construídas a seu respeito e o lugar que o ocupa no espaço social, formam uma teia de relações de forças – **campo de poder** – que estão envolvidas nas lutas pelos monopólios de poder.

O objeto sociológico construído não pode ser pinçado da sua realidade social, por isso ao analisar um campo se estará sempre relacionando-o com outros campos. Um campo específico está relacionado com o campo institucional a que está ligado, ao campo de poder que o sustenta e assim por diante. O campo observado deve ser visto a partir do conjunto ao qual está relacionado. Por isso a questão metodológica que se coloca é se ele deve ser analisado a partir de um recorte, ou ao contrário, deve-se analisar a realidade social a que pertence para recortá-lo.

O que Bourdieu aconselha é que, embora seja mais difícil e até mesmo medíocre, o melhor seria ter um conhecimento, mesmo que superficial, do todo ao qual o campo pertence para depois recortá-lo. O objetivo é conseguir desenhar de maneira mais clara as relações, ou *“as grandes linhas de força do espaço cuja pressão se exerce sobre o ponto considerado”* (Ibid.: 31-32). Além disso, evita-se a construção de mecanismos e princípios que não são inerentes ao objeto, mas que lhes são exteriores.

Ao fazer um levantamento a respeito de um tema que pretende analisar sob o conceito de campo o pesquisador deve inicialmente se perguntar sobre a

validade deste conceito para sua análise. Depois deve se perguntar como obter uma amostra deste campo. O estudo de campo deve levar em consideração os principais agentes que colaboraram em sua estruturação – sejam eles intelectuais, políticos ou instituições. A forma materializada do campo social está presente em instituições e na forma que é incorporada nas atitudes dos agentes que fazem funcionar essas ações ou resistir a elas.

A luta que envolve os agentes de um determinado campo normalmente são lutas simbólicas pelo monopólio do poder, ou seja, “*pela capacidade reconhecida de dizer a verdade do que está em jogo no debate*” (BOURDIEU, 2011:55). Elas expressam as relações de força objetivas entre os agentes envolvidos, de forma mais precisa, entre os diferentes campos em que estes estão implicados. Estas **lutas simbólicas** também foram objeto de estudo do autor que as considerava uma forma importante de compreender as disputas existentes entre os diferentes grupos sociais. As lutas simbólicas são um dos fios condutores para se compreender a obra de Bourdieu, pois através delas os agentes participam na construção do campo social e dos diferentes campos sociais, atuando na construção do espaço e do mundo social. Estas lutas existem desde a base das relações sociais até as esferas mais complexas deste convívio.

A resultante da relação entre os campos é o **espaço de interação**. Este espaço funciona como uma interseção dos diferentes campos, da disputa dos agentes destes campos, que não estão dispostos aleatoriamente, mas sim hierarquicamente: “*O espaço de interação é o lugar da atualização da interseção entre os diferentes campos*” (Idem.). Para se posicionarem de maneira a conquistar posições, estes atores dispõem de um principal instrumento: o **discurso**. É através das estratégias de discurso que as relações de força simbólica entre os campos são disputadas, com base nas estratégias retóricas.

O campo deve ser entendido, portanto, como lugar de tensões, lutas e disputas, que tem como objetivo alterar as relações que o constituem. Uma das características do campo é sua permanência em relação às mudanças. Existe no interior do campo, a tentativa de manutenção das normas e práticas, o que lhe confere o aspecto de imutabilidade. Porém, ao mesmo tempo o campo sofre influência do mundo social com o qual se relaciona, assimilando, normalmente de forma lenta e gradual, novas regras e características.

Assim sendo, o caminho percorrido até aqui teve como objetivo apresentar alguns dos principais conceitos de Bourdieu a fim de determinar sua aplicabilidade para compreender como se estrutura o discurso, os grupos, agentes e instituições que disputam a definição de educação no Brasil. O campo se caracteriza pelo habitus de seus agentes, o vocabulário característico, o reconhecimento de textos que regulamentam suas atividades, a divisão entre a teoria e a prática.

No capítulo “A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico”, presente na obra *O Poder Simbólico*, Bourdieu faz uma detalhada análise da ciência jurídica utilizando-se do conceito de campo.

Sua primeira consideração diz respeito ao objeto que será analisado, segundo ele uma boa maneira de evitar armadilhas (formalismo e instrumentalismo) que dominam o debate jurídico é tomar como objeto o que geralmente se chama de “a ciência jurídica”. Esta é concebida a partir da identificação entre história do direito e a história interna do desenvolvimento dos seus conceitos e métodos, compreendendo o direito como um sistema fechado e autônomo, que só pode ser compreendido segundo sua dinâmica social, livre do peso social.

A fim de compreender melhor as dinâmicas que envolvem “a ciência jurídica” e os fatores que compõem o campo jurídico, Bourdieu faz uma análise que pretende ficar a margem desta “espécie de ideologia profissional”

(BOURDIEU, 2011: 210) que defende a autonomia do direito em face da realidade social, de uma teoria pura, procurando ver no direito e na jurisprudência um reflexo direto das relações de forças existentes, dos instrumentos de dominação. Para evitar cair na visão oposta à “*ideologia da independência*” (Ibid. 211) ele leva em conta “*a existência de um universo social relativamente independente em relação às pressões externas*”, o das práticas e discursos jurídicos. Esse universo social é o núcleo duro da produção do direito, e segundo Bourdieu ele foge ao campo de visão das correntes internalistas e externalistas. Mas é nele que se exerce a autoridade jurídica e também é o lugar onde se forma a violência simbólica legítima, visto que sua força, ou seja o que torna possível sua prática, é monopólio do Estado.

A lógica do campo jurídico é duplamente determinada pelas relações de força específicas que lhe conferem a sua estrutura e pela lógica interna das obras

jurídicas. “O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito” (*Idem.*, 212), segundo o autor a boa ordem é aquela onde os agentes investidos de competência social e técnica se defrontam na interpretação de um corpus de textos consagrando uma visão legítima do mundo social. A concorrência por esta interpretação favorece um trabalho contínuo de racionalização do direito que concorre para que o sistema das normas jurídicas apareça independente das relações de força que ele sanciona, contribuindo para reforçar o efeito de neutralidade.

A eficácia simbólica da estrutura do campo jurídico tem como um de seus pilares a equidade de seus princípios, que, por sua vez, é constituída pelo sistema de normas e práticas do campo e lógica de divisão do trabalho nele presente. Esta eficácia é mantida a custa da restrição de sua autonomia, visto que a prática teórica de interpretação de textos jurídicos não possui um fim em si mesmo – ao contrário da prática literária – limitando as divergências entre os “intérpretes autorizados”.

O que o autor pretende deixar claro a partir destas considerações é que no texto jurídico, assim como no texto religioso ou filosófico, estão em jogo lutas que se expressam através das interpretações destes textos. Estas interpretações disputam a apropriação simbólica em estado potencial que se apresenta nestes textos. E mesmo a concorrência entre os intérpretes é limitada por uma hierarquia, isto porque a Justiça organiza suas instâncias judiciais e seus poderes, logo as decisões e interpretações em que se apoiam estão submetidas a uma hierarquia estrita (*Ibid.* 214).

O campo jurídico se constitui enquanto tal também por possuir um corpo hierarquizado, coeso, com um *habitus* característico, permitindo que se possa crer em sua independência, pois possui um conjunto de normas universalizante – Constituição –, de onde derivam todas as outras, conferindo-lhe aparência de transcendência em relação às formas históricas.

Bourdieu responde uma dúvida comum a muitos leigos: por que a linguagem do direito é tão distante da língua corrente? A língua jurídica, afirma ele, visa produzir dois efeitos: o de neutralização e universalização. Suas características próprias como verbos atestivos na terceira pessoa, o uso de indefinidos e do presente intemporal, não são simples questão de estilo, mas exprimem a lógica de funcionamento do campo.

Portanto a retórica da autonomia, da neutralidade e da universalidade é a expressão de todo o funcionamento do campo jurídico e de seu trabalho de racionalização. A postura universalizante, constituinte do “espírito jurídico”, é um dos fundamentos que une o conjunto dos agentes, e ao mesmo tempo gera convergência e concorrência.

Esta pretensão universalista é produto de uma divisão do trabalho que resulta da lógica de concorrência entre diferentes formas de competência que são ao mesmo tempo antagonistas e complementares. O que demonstra que o direito não é imune a um modelo de antagonismo estrutural recorrente em diferentes sistemas que opõe as posições de “teóricos” e as posições de “prática”. A separação destas posições evidenciam uma luta simbólica permanente onde definições diferentes do trabalho jurídico se defrontam, e que, segundo Bourdieu, se constituem enquanto “variações da força relativa dos dois campos nas relações de força que constituem a estrutura dos campos” (BOURDIEU, 2011: 218).

Esta oposição está na base de uma forma de divisão do trabalho de dominação simbólica em que esses adversários servem uns aos outros, atuando não apenas enquanto competidores, mas também como cúmplices. Os saberes e práticas assim organizados constituem uma cadeia de legitimidade que evita a violência arbitrária. Se os teóricos tendem a puxar o direito no sentido da teoria pura, evitando incoerências e incerteza, que assegura a constância e a coerência ao longo do tempo pelo trabalho de formalização e racionalização do corpo de regras, os juízes e demais práticos – mais atentos à aplicação da teoria – tendem a assegurar a função de adaptação ao real, além de conferirem maior plasticidade ao sistema, introduzindo mudanças e inovações que deverão ser incluídas pelos teóricos.

O trabalho de racionalização, ou seja, a lógica e o formalismo que se opõe ao formalismo mágico e aos procedimentos arcaicos, de acordo com Weber, conferem eficácia simbólica às normas e seus agentes, visto que ignora o arbitrário e é reconhecida como legítima. Todos estes mecanismos, rituais, formas e formações atuam no sentido de legitimar uma visão compartilhada de mundo que não é de uma só pessoa, no caso o juiz, mas sim uma *volunta legis* ou *legislatoris* (BOURDIEU, 2011:225).

De maneira mais clara e resumida:

“O campo judicial é o espaço social organizado no qual e pelo qual se opera a transmutação de um conflito direto entre partes diretamente interessadas no debate juridicamente regulado entre profissionais que atuam por procuração e que têm de comum o conhecer e o reconhecer da regra do jogo jurídico, quer dizer, as leis escritas e não escritas do campo – mesmo quando se trata daqueles que é preciso conhecer para vencer a letra da lei. (...) A constituição do campo jurídico é um princípio de constituição da realidade (isto é, verdadeiro em relação a todo o campo)” (BOURDIEU, 2011: 229).

O campo jurídico se constitui inseparavelmente da instauração do monopólio dos profissionais sobre a profissionalização e comercialização de produtos que são serviços jurídicos. O corpo de profissionais se define pelo monopólio dos instrumentos necessários à construção jurídica, o que se dá em maior ou menor proporção de acordo com o grau de apropriação destes saberes e práticas.

Um pergunta recorrente diz respeito à relação do direito com a sociedade, ou seja, as leis definem o social ou o social define as leis? Para o autor o direito “faz o mundo social, mas com a condição de se não esquecer que ele é feito por este” (Ibid. 237). O direito consagra a ordem estabelecida porque primeiramente consagra a visão do Estado sobre esta ordem, que é garantida pelo Estado.

Com isto Bourdieu pretende demonstrar que o direito tem o poder de criar representações, ao nomear, e com isto produzir novas categorias de percepção e apropriação, o que o campo jurídico manifesta é uma vontade de transformar o mundo transformando as palavras. Porém, esta atitude não significa que o direito cria novos costumes e práticas, mas ao contrário, chancela oficialmente o que se anuncia.

A partir desta análise o autor conclui que a eficácia simbólica do direito só ocorre quando há uma reciprocidade com a sociedade que regula e quando há cumplicidade daqueles que a suportam. A regra unicamente não possui efeito, sua força vem do conjunto de relações objetivas entre o campo jurídico, o campo de poder e o campo social. Os meios, os fins e os efeitos específicos das ações jurídicas só podem ser compreendidos a partir das relações existentes no interior deste universo.

O trabalho jurídico constitui-se, assim, enquanto um dos maiores fundamentos do modo de pensamento e de ação propriamente jurídicos. É ele uma das bases de manutenção da ordem simbólica por suas características de funcionamento: racionalização e sistematização das decisões e regras jurídicas.

Isto confere um fator por excelência da eficácia simbólica: a universalidade. Esta universalidade é um dos mecanismos pelos quais se exerce dominação simbólica ou a imposição de legitimidade de uma ordem social. Segundo Bourdieu:

“É todo este trabalho de construção e de formulação das representações que o trabalho jurídico consagra, juntando-lhe o efeito de generalização e de universalização contido na técnica jurídica e nos meios de coerção”(BOURDIEU, 2011: 248).

O efeito da oferta jurídica é a competição entre os atores devidamente capacitados para imporem uma representação oficial do mundo social. O direito é um discurso poderoso e provido de meios para conseguir estabelecer o que é considerado normal, criando uma conformidade de visão do mundo, por isso, Bourdieu o considera como instrumento de normalização por excelência.

Mas há de se levar em conta que toda esta capacidade do direito de normatizar e normalizar, nomear e codificar o mundo social, produzindo uma representação oficial deste mundo através de instrumentos e mecanismos que promovem sua permanência e transformação ao longo do tempo, divide o jogo entre dois tipos principais de jogadores: os profissionais e os profanos. Os primeiros estão no mesmo nível no universo regulado do formalismo jurídico, enquanto os demais estão condenados a suportar a violência simbólica dos primeiros (Ibid. 250).

O campo jurídico por todas as suas características e pelo papel que desempenha na reprodução social dispõe de uma autonomia reduzida, principalmente quando comparado com outros campos. Sua autonomia advém justamente da relação com o exterior, por uma confrontação de seus cânones e práticas com as diversas realidades sociais.

A produção jurídica se situa num campo, assim como outras formas de produção cultural. Os efeitos gerados no interior dos campos não são a soma de ações anárquicas ou o produto de um plano consciente e concreto. Eles são o produto da concorrência existente num espaço que pode imprimir-lhe tendências gerais. O que se pretende afirmar é que as ações não profetizam um determinado efeito no interior do campo, mas, em determinados momentos podem mesmo ocasionar o efeito contrário ao esperado, ou seja, não é algo organizado e pré-definido:

“É a estrutura do jogo e não um simples efeito de agregação mecânica, que está na origem da transcendência, revelada pelo caos de inversão das instituições, do efeito objetivo e coletivo das ações acumuladas” (Ibid. 254).

A teoria dos campos é sempre uma análise sobre produtores em luta pela apropriação do capital específico de um campo, presos em estratégias de conservação ou de subversão, ela sempre busca compreender as estratégias destes agentes em manter ou alterar suas posições.

Essas considerações são necessárias para analisar as estratégias, o habitus, o capital específico e a prática do campo da educação no Brasil. O objetivo é mapear este campo e perceber as diferentes estratégias que se constituíram como fator de conservação ou de mudança em suas práticas. Além disso, pretende-se identificar a pressão que diferentes atores externos a este campo vêm exercendo, no sentido de forçarem sua participação em questões próprias da educação e/ou que envolvem a posição destes mesmos atores em outros campo.

2.2. Discursos e práticas

O campo, enquanto espaço de relações objetivas, é o espaço de disputas, de competição pelo monopólio do poder e da produção de conhecimento. Um dos principais instrumentos dos agentes para conquistarem posições no campo é o **discurso**. Mas onde está a força do discurso? As palavras retiradas de seu contexto ou os enunciados performativos retirados do momento e do grupo para o qual ele deveria se destinar perdem sua força. Então que força faz com que as palavras sejam acolhidas por um determinado grupo de agentes e, mais ainda, que se tornem práticas?

Para Pierre Bourdieu a força simbólica do discurso se relaciona com o grau de autorização e de autoridade daquele que o proclama. *“A língua não é apenas instrumento de comunicação ou de conhecimento, é também instrumento de poder”* (BOURDIEU, 1977), e para perceber os limites do discurso é preciso compreender até que ponto seus atores estão autorizados e ao mesmo tempo possuem autoridade para tanto, já que o discurso supõe um emissor legítimo.

O discurso para ter eficácia precisa ser pronunciado no **mercado** que convém, ou seja, deve ser enunciado numa situação legítima, dirigido à

destinatários legítimos e formulado de acordo com as regras gramaticais também legítimas. Este mercado se configura como o espaço das trocas linguísticas, enquanto parte do universo simbólico. Segundo Bourdieu:

“Os discursos alcançam seu valor (e seu sentido) apenas através da relação com um mercado, caracterizado por uma lei especial de formação particular dos preços: o valor do discurso depende da relação de forças que se estabelece concretamente entre as competências linguísticas dos locutores, entendidas ao mesmo tempo como capacidade de produção, de apropriação e de apreciação ou, em outros termos, como capacidade de que dispõem os diferentes agentes envolvidos na troca para impor os critérios de apreciação mais favoráveis de seus produtos”. (BOURDIEU, 1996: 54)

As competências linguísticas não se resumem ao ponto de vista linguístico, mas constituem capacidade de produção socialmente classificadas, ou seja, não são apenas a força linguística, mas também a estrutura social que se faz presente em cada interação. Para Bourdieu ela não se constitui como simples capacidade técnica, mas como capacidade estatutária.

“A competência legítima é a capacidade estatutariamente reconhecida a uma pessoa autorizada, uma “autoridade”, de empregar, em ocasiões oficiais (formal) a língua legítima, quer dizer, oficial (formal), língua autorizada que tem autoridade, fala autorizada e digna de crédito, ou numa palavra, performativa, que tem a pretensão (com as maiores probabilidades de sucesso) de ser de fato imitada” (Ibid. 57).

A eficiência conferida a um discurso depende, portanto, das capacidades linguísticas de seus agentes, e do quanto estes agentes estão autorizados e legitimados para proclamá-lo. Logo, a força simbólica do discurso se relaciona não apenas com a qualidade técnica, mas também com o meio social que compreende e aprecia este discurso.

A eficácia das palavras funciona enquanto estiverem reunidas condições sociais externas à lógica propriamente linguística do discurso, só podem ser sancionadas socialmente quando tiverem a ordem social a seu favor.

Esta discussão é, assim como na análise do campo do direito, uma tentativa de apresentar que as teorias puras, da linguagem ou do direito, são vazias quando excluem o meio social em que são produzidas. A teoria linguística que analisa o discurso apenas por seus componentes técnicos e gramaticais, excluindo o poder de seus agentes ou o meio social, deixa de observar muitos fatores que implicam significado ao discurso.

A autoridade de quem discursa se relaciona com os atributos simbólicos – “*Não há poder simbólico sem uma simbologia do poder*” (Ibid. 63) – que lhe são delegados. Bourdieu exemplifica esta relação através da noção de *skeptron* (cetro), que se constitui como uma manifestação pública do direito de falar, uma oficialização do contrato de delegação.

As condições sociais de aceitabilidade do discurso se relacionam com o *habitus* linguístico próprio de um determinado mercado. A aceitabilidade não é um cálculo racional, consciente, mas o produto da relação entre o mercado e o *habitus*:

“Para explicar o discurso é preciso, portanto, voltar-se, em cada caso, em primeiro lugar para o *habitus* linguístico – capacidade de utilizar as possibilidades oferecidas pela língua e avaliar praticamente as ocasiões de utilizá-las – que, à tensão objetiva constante, se define por um grau de tensão maior ou menor (correspondendo à experiência de um mercado linguístico de um grau de tensão determinado), depois o mercado linguístico, definido por um grau de tensão determinado, depois o mercado linguístico, definido por um grau de tensão médio, ou que dá no mesmo, por um certo nível de aceitabilidade e, finalmente, o interesse expressivo” (BOURDIEU, 1977: 27)

Através desta breve exposição sobre a relação entre o discurso e sua eficácia simbólica, o que se conclui é que o discurso deve ser analisado a partir de diferentes níveis, como o linguístico e o social. A força simbólica do discurso se relaciona com o grau de autorização e de autoridade que a ordem social confere a seus atores, legitimando-os para pronunciá-lo, e, para que ele tenha eficácia, é preciso que o mercado para o qual se destina esteja em concordância com o *habitus* destes atores.

Ao analisar o discurso próprio dos atores do campo da educação no Brasil é preciso ter em mente estas categorias analíticas. O poder simbólico e a hierarquia das posições ocupadas no campo estão relacionadas com o poder do discurso de agentes específicos. Ao disputarem uma nova normatividade, estes atores disputam um novo discurso oficial, e, conseqüentemente, um novo conjunto de regras que organizarão a prática do campo. O texto final do PNE significa um consenso mínimo para estabelecer as metas para os próximos dez anos em relação à educação.

O próximo capítulo apresenta um breve histórico de momentos marcantes para o campo da educação no Brasil, como a promulgação da Constituição de

1988. Ao analisar estes momentos é possível perceber os discursos que os caracterizaram, e, conseqüentemente, a ordem social a eles relacionada. Logo, esta análise de discurso permite compreender as dinâmicas próprias do campo da educação em momentos decisivos para rever ou criar novas ordens normativas.

3. O campo da educação no Brasil

A revisão do conceito de campo é importante não apenas para deixar claro o modo como Pierre Bourdieu desenvolveu este conceito em suas diferentes obras, mas também para compreender porque este conceito foi escolhido como ferramenta metodológica para esta pesquisa.

Uma das primeiras perguntas deste trabalho foi “é possível chamar a área da educação no Brasil de campo, no sentido de Bourdieu”?

Para isso será necessário analisar documentos, textos, fóruns, artigos, congressos, e diferentes materiais produzidos sobre a educação em diferentes lugares e momentos. O primeiro passo é analisar o Plano Nacional de Educação (PNE), devido tanto à sua importância constitucional, já que está referido no Art. 214 da Constituição Federal de 1988, quanto à sua funcionalidade enquanto diretriz para a educação em diferentes níveis. Outro motivo para iniciar a pesquisa através do PNE se deve ao fato de refletir com mais fidelidade a situação atual.

A aprovação do PNE requer a participação de diferentes esferas governamentais, bem como a participação de setores da sociedade que militam – especialistas, associações docentes, sindicatos e demais grupos organizados – pela educação. A lei n. 10172/2001 que sancionou o PNE, exige além da apresentação de um plano decenal para estados, municípios e Distrito Federal, um diagnóstico da realidade educacional brasileira.

A movimentação que existe em torno da aprovação do PNE é um ponto de partida para investigar a disputa sobre a educação escolar, visto que sua aprovação interfere diretamente nas novas metas e diretrizes para educação em todo o país, ao mesmo tempo que busca articular diferentes setores da sociedade para tal. Por isso, acredita-se que através deste levantamento empírico será possível abrir caminhos para pesquisar outros setores que participam desta disputa, como o Estado, os centros de inteligência e o terceiro setor – que, por sua vez inclui o mercado e as organizações não governamentais (ONGs).

Como o objetivo é dar conta do período após a Constituição de 1988, será possível analisar e comparar diferentes dados sobre a educação em momentos

distintos⁴, visto que o projeto de regulamentação do PNE, e os dois projetos já aprovados, em 2001 e em 2014, trazem um diagnóstico detalhado da educação no Brasil. Ao mesmo tempo este ponto de partida também permitirá compreender como os diferentes atores envolvidos no campo da educação tem se posicionado a respeito de um modelo de educação que pretende participar na construção de uma sociedade democrática.

Com esta pesquisa será possível analisar como a noção de “educação democrática” vem sendo aplicada e defendida em outras esferas para além do espaço acadêmico e de produção de conhecimento. Para isso será preciso realizar pesquisa bibliográfica visando situar os principais desdobramentos políticos da promulgação da Constituição, bem como um levantamento histórico a respeito dos últimos 26 anos, para compreender o cenário nacional, relacionando-o com o contexto global. O objetivo será perceber a relação do modelo de democracia vigente com a educação escolar pública.

Tratar da educação pelo ponto de vista constitucional requer também uma análise da educação a partir de seus atores políticos. Está claro que a luta pela educação – seja pela educação pública, ou pelo ensino superior, ou pela qualidade do ensino – é um desejo inquestionável dos brasileiros, e por isso mesmo se tornou tema central de quase todos os projetos partidários.

Mas antes de dar conta de tal pesquisa empírica é preciso colocar a seguinte questão: como o conceito de campo de Bourdieu pode ser utilizado para analisar as disputas envolvidas na definição de educação escolar no Brasil?

Aparentemente o conceito não parece ser útil, dada a abertura deste espaço – Cunha (2011) fala da debilidade da autonomia do campo educacional brasileiro e de como isso propicia a intervenção de forças externas a ele – já que o conceito de campo trata de um corpo de profissionais específico, organizado e com fronteiras definidas. Porém, a definição de educação escolar envolve uma luta constante por autonomia para definir o que lhe faz parte e quais são os atores autorizados a participar deste meio.

O campo da educação é o espaço de concorrência pelo monopólio de dizer o que é a educação. Logo, se compõe por agentes investidos de competência técnica

⁴ Apesar de ser um período relativamente curto, 26 anos, abrange momentos com diferenças bem marcantes. O final dos anos 80, a década de 90 e a primeira década dos anos 2000 viram mudanças grandiosas. O processo de globalização, avanço tecnológico, consolidação da democracia no Brasil, dentre outros.

e social que criam leis e diretrizes que serão seguidas pelas escolas do país, consagrando uma visão legitimadora de escola e da educação (enquanto conjunto de conhecimentos construídos, transmitidos e adquiridos). A questão a ser colocada, porém, é como estão organizados estes agentes e de que lugares falam, até mesmo para se compreender como se estrutura este campo e conseguir delinear um discurso que lhe seja próprio.

A concorrência pelo monopólio do discurso sobre a educação no Brasil teve diferentes momentos e um dos seus divisores foi a Constituição de 1988. O texto promulgado expressa os interesses de diferentes setores na regulamentação da educação: a definição do modelo de educação (público ou privado), o redirecionamento do financiamento público e a participação de instituições religiosas são alguns pontos que demonstram como são distintos os lugares que postulam representações no campo da educação.

O campo da educação congrega agentes com capitais específicos diferentes, que não se colocam como antagônicos por reconhecerem-se como parte deste espaço, mas que também não assumem uma posição hegemônica. Uma das perguntas que se coloca é: qual a norma reconhecida como legítima a este campo? Ou seja, quais os processos linguísticos característicos do discurso próprio do campo da educação, seus efeitos, sua retórica e o que expressa propriamente seu funcionamento?

A comparação entre o campo da educação no Brasil e o campo do Direito, tão bem compreendido por Bourdieu, é uma maneira de apreender o conceito antes de aplicá-lo.

Após estas considerações pode-se observar elementos que funcionam de maneira estruturante no campo da educação, exigindo o reconhecimento do corpo de regras e procedimentos que definem as posições dos agentes. As principais leis regulamentadoras da educação funcionam como o conjunto de regras estruturantes deste campo, embora estas leis não sejam suficientes para moldar um *habitus* coeso destes atores e instituições, já que o que caracteriza o campo é justamente as disputas e tensões.

Atualmente os principais textos normativos que regulamentam a educação no Brasil são os seguintes documentos: a Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996), os Parâmetros Curriculares

Nacionais, editado pelo Ministério da Educação em 1997, o Plano Nacional da Educação (Lei nº. 10.172/2001), o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004), o Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (2007), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº.6.094/2007) e finalmente o último Plano Nacional de Educação (Lei nº. 13.005/2014).

Estes documentos dão conta da regulamentação a nível nacional e de forma generalizada. Não estão presentes aqui outros decretos, portarias e resoluções que regulamentam questões específicas, como educação para portadores de necessidades especiais ou a participação do setor privado.

Sem exceção, estes textos apresentam uma proposta para a educação escolar pública que vai ao encontro das propostas de educação democrática. Isto se confirma pelo vocabulário utilizado e pela afirmação constante na produção normativa de que a educação escolar tem que promover a formação de “indivíduos dotados de autonomia cognitiva e intelectual, habilitando-os a viver plenamente a condição do que tem sido definido como “cidadãos críticos”” (BURGOS, 2009:21).

Porém, é preciso reconhecer que há uma distância significativa entre as promessas formais confirmadas pela Constituição de 1988 e a prática. Alguns motivos podem ser apontados para este conflito: o desacordo entre a Constituição e o momento em que foi escrita – tese defendida por parcela da mídia, políticos conservadores e lideranças empresariais de que a Constituição criou obrigações impagáveis (GENTIL; LOBATO, 2008) –, as desigualdades sociais (CURY, 2008^a), o esvaziamento da função da escola – que passa atuar como instuição gestora da pobreza (PEREGRINO, 2010) –, dentre outros.

O primeiro capítulo do Plano Nacional de Desenvolvimento (PDE) também reconhece

“na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, da formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. A educação formal pública é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interseção na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho” (PDE- Lei nº. 10.172/2001).

Estes textos apresentam os anseios de muitos profissionais que debatem a questão da educação, como a promoção da igualdade social e da democracia. Mas, ao mesmo tempo, é preciso perceber a distância que existe entre estes textos e a realidade da educação no país hoje. Ao analisar estes textos mais detalhadamente, o que se percebe é que há uma enorme dificuldade de concretizar estas metas, vide a meta de universalização do ensino médio presente no PNE 2014. A escola pública, enquanto instituição do Estado é uma forma de colocar estes ideais em prática, embora se reconheça que problemas estruturais são grandes obstáculos.

No campo da educação no Brasil o Estado e suas instituições atuam como principal das posições dos demais atores no campo. Afinal, as escolas públicas são instituições estatais, as demais escolas são regulamentadas pelo Estado e os grandes espaços para que diferentes setores da sociedade possam participar do desenvolvimento da educação nacional, como o Fórum Nacional de Educação (FNE) e a Conferência Nacional de Educação (CONAE), foram criados e mantidos pelo Poder Público.

Os movimentos sociais, ONGs e Fundações participam destes espaços através de duas redes de movimentos: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Movimento Todos pela Educação. Há também outras formas de organização que, embora não constem na lista de participantes permanentes destes espaços, atuam ativamente nas audiências públicas e nas comissões legislativas, como o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) e a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG). Há também a presença de organismos internacionais, como a UNESCO, que promove monitoramento anual da educação em diferentes países do mundo através da campanha “Educação para Todos”, fomentando pesquisas e encontros para debater o andamento de políticas públicas na área no Brasil.

Portanto, os agentes envolvidos no campo agem estrategicamente de acordo com suas posições no campo, ou seja, relacionam-se e trabalham no sentido de subverter ou manter a ordem visando alterar sua posição de dominância no campo. Além da posição no campo, o que caracteriza o agente é sua trajetória social, seus saberes e suas práticas. Os agentes pertencem a diferentes campos ao mesmo tempo, ocupando diferentes posições, em um campo um determinado agente pode atuar como produtor, enquanto em outro pode ser um simples consumidor-espectador (LAHIRE, 2002). Assim sendo, se existem textos oficiais

que governam o campo da educação, existe disputa entre teóricos e práticos da educação, configurando uma divisão social do trabalho que segundo Bourdieu, é uma das mais básicas, presente em todos os campos: a disputa entre teóricos, intérpretes e os agentes práticos do campo.

O Estado e suas instituições são responsáveis por limitar, regular e regulamentar a educação escolar, bem como por produzir uma oficialização do que é esta educação, produzindo relatórios, documentos, pesquisas e demais fontes de conhecimento sobre o tema. Os especialistas produzem pesquisa, dados e opinam sobre educação escolar a partir de diferentes lugares, seja do Estado, dos centros de educação e pesquisa – como as universidades – ou de instituições privadas. Logo, eles também disputam o monopólio de definir este objeto.. Segundo Bourdieu estes dois tipos são extremos das relações objetivas (e vividas):

“(...) de um lado, o domínio prático de um conjunto de esquemas de pensamento e de ação objetivamente sistemáticos, adquiridos em estado implícito por simples familiarização, e portanto comuns a todos os membros do grupo e praticado segundo a modalidade pré-reflexiva e, de outro lado, o domínio do erudito de um corpus de normas e conhecimentos explícitos, explícita e deliberadamente sistematizados por especialistas (...)” (BOURDIEU, 2013: 40).

Apesar de seus variados interesses e lugares, todos estes agentes giram em torno do mesmo objeto: a educação; conclui-se que existe uma demarcação entre quem pertence e quem não pertence ao campo, devido ao interesse por este objeto, depois se percebe o uso de um vocabulário comum, bem como a recorrência a instituições que são próprias da educação. Por isso, confirma-se a possibilidade de utilizar o conceito de campo como ferramenta analítica deste trabalho.

Logo, existe uma disputa simbólica no interior do Estado, entre agentes e instituições, capazes de mobilizar de diferentes maneiras, meios e recursos disponíveis, ou seja para fazerem triunfar suas causas específicas, normalmente por meio de publicações, avaliações, instituições ou outros mecanismos.

Em meio às dúvidas a respeito da estruturação do campo da educação, o que se pode perceber é que os agentes que se inscrevem neste campo possuem um discurso e um objeto em comum: a educação escolar. Além disso, há um conjunto de regras e práticas que determinam os que pertencem e os que não pertencem ao campo, muito embora estas regras não sejam fortemente presentes.

As instituições que chancelam o discurso oficial do Estado são responsáveis por legitimar alguns grupos em detrimento de outros, seja no campo da educação ou em outros campos, participando da luta simbólica que se estabelece em torno deste objeto. Porém, não está claro como estas lutas simbólicas se estabeleceram ao longo do tempo e quem são os seus principais atores.

O ponto de partida é mapear este campo, buscando reconstruir sua história e suas principais disputas, situando os principais marcos que o definem, descortinando suas controvérsias e contribuindo para compreender melhor este objeto empírico. Antes, porém, é preciso situar este campo no contexto brasileiro, pois um dos grandes obstáculos para a consolidação da escola pública está relacionado com a organização dos poderes governamentais, a desigualdade social, a estrutura do Estado e a conjuntura social e econômica do período analisado neste trabalho.

3.1.

O processo de aprovação do PNE 2001-2011

Ao tratar do PNE 2001-2011 pretende-se apresentar os atores que participaram do processo e as disputas envolvidas, além de analisar o discurso oficial e comparar com a realidade. Mas antes é necessário ter em mente que o focoda educação no Brasil não surgiu às vésperas da Assembleia Constituinte, por isso optou-se por recordar o processo histórico que culminou nas circunstâncias de sua aprovação. A pressão da sociedade civil para que o andamento deste plano tivesse início foi resultado de um movimento que ganhou força nos anos 1980 e que conseguiu reunir diferentes atores que lutavam pela educação pública.

O momento histórico era de muitas esperanças e ao mesmo tempo insegurança: o processo de redemocratização estava começando e a ditadura militar se aproximava do fim. A década de 1980 não foi apenas uma década para os movimentos sociais em defesa da educação, mas principalmente para a defesa dos direitos sociais e políticos, era o momento de reestabelecer as bases da cidadania no Brasil.

O processo de redemocratização começou nos anos 1970 com a anistia e se intensificou com as primeiras greves sindicais, a reorganização partidária e a emergência dos movimentos sociais (PAIVA, 2013). Os esforços reunidos durante a década de 1980 assumem expressividade porque a abertura significou que os movimentos sociais podiam retornar à esfera pública e lutou pelos direitos que foram negligenciados durante o período ditatorial.

Organizações civis como o Congresso Brasileiro de Educação (CEB), o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), dentre outros foram fundamentais para organizar os demais atores e conseguir pressionar, através das audiências com entidades representativas das subcomissões para preparação da Constituição, os responsáveis por redigir o novo texto.

A Carta de Goiânia⁵ foi um dos documentos que nortearam a seleção das principais demandas enviadas por estes atores para a Assembléia Constituinte. O documento assinalava os problemas sociais e econômicos, de natureza estrutural, que entravavam a efetivação da democratização do conjunto da sociedade e apresentava o senso de urgência para a união dos diferentes movimentos sociais (ANDE; ANPED; CEDES, 1988). O momento era a oportunidade de assegurar, em forma de lei federal, a viabilização de políticas sociais, especialmente de política educacional.

É importante apresentar alguns dos dados presentes nesta carta, principalmente poder comparar este momento com os dias atuais e perceber fatores que contribuíram para mudanças no campo da educação. Segundo a carta neste período 60% dos brasileiros viviam em extrema pobreza material, cerca de 30% das crianças e jovens na faixa de 7 a 14 anos estava fora da escola e 22% dos professores do país eram leigos.

A carta tinha como principal demanda a exigência de que a nova Constituição consagrasse os princípios de direitos de todos os cidadãos brasileiros à educação, em todos os graus de ensino, e o dever do Estado em promover os meios para garanti-la. Além disso ela apresentava²¹ propostas das quais destaco nove:

⁵ A Carta de Goiânia foi o documento aprovado pelos participantes do IV Conferência Brasileira de Educação (CBE) em 1986, reconhecido como porta voz dos educadores brasileiros no Parlamento durante a Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988) (BRZEZINSKI, 2013).

1. A educação escolar é um direito de todos os brasileiros e será gratuita e laica nos estabelecimentos públicos, em todos os níveis de ensino.
2. Todos os brasileiros têm direito à educação pública básica comum, gratuita e de igual qualidade, independentemente do sexo, cor, idade, confissão religiosa e filiação política, assim como da classe social ou da riqueza regional, estadual ou local.
3. O ensino fundamental, com 8 anos de duração, é obrigatório para todos os brasileiros, sendo permitida a matrícula a partir dos 6 anos de idade.
4. O Estado deverá prover os recursos necessários para assegurar as condições objetivas ao cumprimento dessa obrigatoriedade, a ser efetivada com um mínimo de 4 horas por dia, em 5 dias na semana.
5. É obrigação do Estado oferecer vagas em creches e pré-escolas, para crianças de 0 a 6 anos e 11 meses de idade, com atendimento prioritariamente pedagógico.
7. É dever do Estado prover o ensino fundamental, público e gratuito, de igual qualidade, para todos os jovens e adultos que foram excluídos da escola ou a ela não tiveram acesso na idade própria, provendo os recursos necessários ao cumprimento deste dever.
9. O ensino de 2º grau, com 3 anos de duração, constitui a segunda etapa do ensino básico e é direito de todos (ANDE, ANPED, CEDES, 1981, p. 1242).

O contexto social e econômico indicavam uma “transição democrática” sem grandes mudanças em sua essência; o panorama econômico brasileiro era de crise e na esfera política a restituição das eleições diretas para governador, que elegeu maioria oposicionista, agravaram o cenário de crise política (BRZEZINSKI, 2013).

Estes dados apontam que a educação não foi uma das prioridades dos governos militares, deixando de herança um número aproximado de 19 milhões de analfabetos (26% da população), a intensificação do processo de proletarização dos professores (FERREIRA Jr.; BITTAR, 2006), o avanço do ensino privado (CUNHA, 2007), e o controle político-ideológico por meio tanto do rebaixamento da formação de professores quanto das reformas curriculares (TRÓPIA, 2014).

A união dos sindicatos, dos profissionais de educação e dos movimentos sociais aconteceu neste contexto. Segundo Brzezinski (2013):

“A ação governamental traía o discurso encontrando justificativas dos planos de governos e a progressiva proletarização aproximou professores do movimento sindical do operariado urbano”.

Nem todas as propostas destacadas foram contempladas no texto constitucional⁶, mas as que foram, como a proposta 1, constituem o resultado da luta dos movimentos em defesa da educação gratuita. A conquista do ensino obrigatório e gratuito é a consolidação de um direito público e uma vitória para o cidadão brasileiro. Porém, estes textos trazem um outro significado, a necessidade de exigir constitucionalmente a progressiva universalização do ensino médio gratuito (CF/1988, art.208, incisos II), por exemplo, é um indicativo da situação da educação no Brasil e da pesada herança a ser superada.

Mas reconhecer no texto da Constituição estas dificuldades significa não esquecer segundo Cury (2007):

“Por isso, declarar e assegurar é mais do que uma proclamação solene. Declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem ou se esqueceram que somos portadores de um direito importante. Declarar e assegurar, sob esse enfoque, resultam na necessária cobrança de quem o direito (dever) e na indispensável assunção de responsabilidades por quem de dever (direito) em especial quando ele não é respeitado” (Cury, 2007).

O texto da Constituição de 1988 indica a vitória dos movimentos sociais, associações e sindicatos em garantir a educação gratuita como um direito. Ao mesmo tempo também significou a vitória dos opositores destes movimentos, o empresariado e as associações confessionais, não apenas por terem assegurado o direito da educação privada e confessional, mas também por poderem receber recursos públicos (CF/1988, art.213).

Este momento é um marco não apenas pelos direitos conquistados, mas por indicar uma nova fase para a educação brasileira. Além do que foi citado anteriormente a Constituição abriu caminho para que se realizasse mais uma das demandas dos movimentos pela educação, a aprovação de uma nova Lei de

⁶ O artigo de Brzezinski (2013) utilizado neste trabalho apresenta de forma detalhada as propostas da Carta de Goiânia que foram contempladas na Constituição Federal de 1988. Além disso, ela afirma que ao inscrever no art. 205 a educação escolar gratuita e laica como um direito de todos os brasileiros a Constituição de 1988 abriu caminho para a continuação do processo de normatização da educação escolar no Brasil.

Diretrizes e Bases que normatizasse o sistema de educação e se adequasse às novas normas.

A aprovação da LDB em 1996 também foi fruto de um processo complexo. Segundo Silva (1998) a história da nova LDB começou por volta da metade da década de 1980 e foi demarcada por dois períodos distintos: o fim dos anos 80 e a década de 90. Embora as políticas neoliberais já estivessem sendo aplicadas nos anos 80, foi nos anos 90 que elas se intensificaram, mudando significativamente o cenário político e econômico do país.

As primeiras ideias a respeito de uma nova LDB surgiram junto com a possibilidade de uma nova constituição. O momento era propício pelos mesmos motivos citados anteriormente, o fim do regime militar deu início a uma nova fase de grande ebulição social, como por exemplo o movimento “caras-pintadas”, e a crise do capitalismo se acentuava. Porém, o movimento por reformas educacionais não foi uma especificidade brasileira, *“os planos de reforma se propagavam como um incêndio florestal. Mas o processo não foi aleatório nem descontrolado, como um evento da natureza”* (BROOKE, 2012: 325).

A mudança no contexto dos anos 80 para os anos 90 apontam principalmente para fatores de ordem política e econômica, mas especificamente para uma resposta política ao reordenamento econômico mundial. As reformas de educação dos anos 1990 fizeram parte de um consenso mundial a favor de novos esforços na área educacional.

Em um breve parêntesis, este novo cenário interferiu de maneira direta na organização do campo da educação no Brasil. O objetivo desta exposição é apresentar como fatores externos são importantes na mudança ou manutenção de disputas próprias a um mesmo campos. As reformas educacionais da década de 1990 e os esforços de organismos internacionais em legitimá-las significou importantes mudanças no gerenciamento da educação escolar no Brasil e no fortalecimento de novos atores, como o setor privado.

Há uma semelhança notável de propostas entre as reformas, na maioria dos países são especificados os seguintes objetivos gerais: descentralizar a gestão, melhorar a qualidade, equidade e eficiência dos sistemas, dar maior autonomia e também cobrar maior responsabilidade da escola, investir mais e melhor na formação do professor e conectar a escola às demandas da sociedade (Ibid. 326). Junto a estes objetivos há também a implantação de novos sistemas de avaliação

padronizada. Segundo Gajardo (2000) a explicação para estas semelhanças deve ser analisada a partir de dois níveis: o primeiro diz respeito ao esforço dos Estados em conjunto com organismos internacionais no sentido de forjar um novo consenso de levar a educação ao topo da agenda⁷, de outro lado, este consenso a favor das reformas se relaciona com a nova ordem econômica mundial⁸.

Para Gajardo a reforma educacional era parte de uma estratégia econômica para alavancar a competitividade, entendendo a educação como um instrumento de desenvolvimento econômico e social. Um dos meios para legitimar este processo foi a apropriação dos termos próprios ao campo da educação, como “democratização”, atribuindo-lhes novos significados que iam ao encontro das novas exigências do mercado (LIMA; AFONSO, 2002). Relacionando esta ruptura do discurso da democratização com o da ideologia da modernização confirma-se a teoria do discurso que diz que uma das características do campo é a disputa pelo monopólio de dizer a verdade. Este momento significou uma reorganização das forças, não apenas econômicas e sociais, mas também das forças simbólicas do campo da educação. Se antes, como no caso da constituinte, os principais opositores da educação pública eram os empresários e as instituições confessionais, o movimento social em defesa deste modelo de educação passou a ter um novo opositor, muito mais forte, o interesse financeiro.

As novas forças que interferem na organização do campo da educação, principalmente na década de 1990, se relacionam com esta conjuntura mundial que traduzia os novos interesses do mercado no universo da educação. Além disso, a noção de globalização e de neoliberalismo, chanceladas pelo documento conhecido como Consenso de Washington, indicavam a “mundialização do Capital” e os protagonistas destas reformas seriam os organismos internacionais (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Porém é importante ressaltar que embora estes organismos internacionais tenham influência no campo da educação e na determinação de políticas públicas para a educação no Brasil, suas agendas não se constituem como uma cartilha que é seguida pelos diferentes atores no Brasil. Segundo Romualdo Oliveira (2007):

⁷ Gajardo (2000) cita os grandes encontros internacionais como a Conferência Mundial sobre a Educação em Jomtien em 1990, a Declaração Mundial da Educação para Todos (assinada pelo Brasil) e a chamada pela universalização do ensino, privilegiando questões de equidade e de qualidade de ensino.

⁸ Por exemplo, as metas do milênio da ONU.

“Ainda que as reformas empreendidas ao longo dos anos 1990, adentrando aos dias atuais, pautem-se por uma agenda mundializada, em cada país sua concretização se dá com diferenças, em ênfase e amplitude, decorrentes de história e trajetórias específicas. Dessa forma, pela natureza e expressão da economia brasileira, ainda que as agências internacionais sejam um agente importante, longe estão de serem os determinantes dos resultados das políticas efetivamente implementadas (OLIVEIRA,R., 2007:664).

A Lei de Diretrizes e Bases tramitou neste contexto em que o discurso sobre a educação estava sendo redesenhado, justificando sua necessidade não mais no direito social e civil, mas na necessidade de modernização econômica. Esta articulação mundial dos organismos internacionais apontavam no sentido de que atividade econômica estava mudando da produção material para a produção de conhecimento e que, por isso, a relação entre a escola e o ambiente de trabalho deveria ser mais próxima.

A escola deveria repensar seus métodos de ensino e os currículos para promover a “educação ao longo da vida” – focada na regeneração de capital humano –, melhorar as habilidades para o trabalho e mudar o enfoque da gramática e da lógica para o uso criativo das ideias, das habilidades transferíveis, da solução de problemas, do empreendedorismo (DAVIES; GUPPY, 2002). Para isso elas precisavam investir em novas tecnologias, se adaptarem aos novos métodos de avaliação e a um mundo mais competitivo.

O Brasil, enquanto país emergente, aceitou as novas medidas econômicas formuladas por estes organismos internacionais, mais especificamente às propostas do Fundo Monetário Internacional. A mudança brusca indicava uma virada dos ideais democráticos, da mobilização dos movimentos sociais, do relacionamento soberano entre os povos para o pensamento único (SAVIANI; CIVATTA, 2003), o isomorfismo do modelo Estado Nação (DAVIES; GUPPY, 2002) a ideologia da modernização e as políticas neoliberais .

Carmen Silva (1998) fala do sentimento dominante de frustração daqueles que participaram dos trabalhos ao receberem a nova LDB. Segundo esta autora o sentimento depreendia do segmento da coletividade que estava mais comprometido com o *projeto coletivo*, e não apenas com ele, mas também com o projeto social que representava:

“Foi como tirar das mãos da comunidade educativa a possibilidade de construção de um sistema democrático de educação pública, construção essa colocada como responsabilidade do Estado, com a colaboração da sociedade. Ainda que fossem reconhecidas algumas de suas limitações, tratava-se então, de um projeto elaborado pelos inconformados com forte reprodução da determinação social, ainda realizadas pelo sistema escolar brasileiro, os quais entendiam que, com base na lógica do direito à educação, as diretrizes e as bases da educação não deveriam se subordinar aos recursos disponíveis mas, ao contrário, caberia ao Estado, em colaboração com a sociedade, promover as condições para o atendimento desse direito”(SILVA, 1998:29).

A tramitação do projeto de lei da LDB foi marcado por disputas dentro do organismos do Estado e entre estes e os movimentos sociais. Ainda segundo Silva e Fragotto (2003) o governo Fernando Henrique Cardoso contribuiu através do executivo e de articulação com parte do legislativo para descaracterizar o projeto concebido de forma coletiva, introduzindo alterações, sobrepondo o texto de interesse do governo e criando lacunas a serem preenchidas por reformas setorializadas.

Novamente um dos grandes atores em defesa da educação pública foi o FNDEP, que apresentou emendas e participou das negociações para garantir a proximidade entre o projeto aprovado e o projeto concebido e apresentado em 1988. Além dele o Colégio de Líderes e um conjunto de representantes do legislativos, o bloco tático, se uniram numa segunda rodada de negociações, que não obteve sucesso. Dentre os principais opositores das propostas do FNDEP estavam a CONFENEM, deputados mais conservadores e parte das organizações confessionais. Além disso, o momento era caracteristicamente conturbado devido a votação do *impeachment* de Fernando Collor, o que paralizou o andamento do projeto entre os anos 1990 e 1992 (OLIVEIRA, 2002).

A votação foi retomada em 25 de novembro de 1992 sob o acordo de que a estratégia de votação seria de “conciliação”. Os principais pontos conflituosos foram: o Sistema Nacional de Educação, as competências referentes ao Conselho Nacional de Educação, a distribuição de recursos públicos e a regulamentação dos sistemas de ensino (Idem.; ROCHA; PEREIRA, 1994). As disputas se organizavam novamente entre os representantes do setor privado e os defensores da educação pública.

Os oito anos para aprovação da LDB foram frutos da dificuldade de formar um consenso entre os interesses dos partidos dominantes⁹ (classificados de direita) e uma minoria parlamentar (partidos de esquerda), contrapondo-se uma luta caracterizada pela desigualdade de forças (OLIVEIRA, 2002). Com isso, o que se percebe é que as disputas do campo da educação envolvem outros campos e que o processo de normatização deste campo envolve o campo da política, o campo do judiciário e o campo econômico, de forma sintética.

Até aqui, o que se pode concluir é que tanto o processo de aprovação da Constituição de 1988 quanto o de aprovação da LDB tiveram muitas semelhanças. Basicamente dois interesses coexistem em disputa: a defesa da escola pública e dos interesses da iniciativa privada. A aprovação da LDB indica uma mudança no cenário e na participação de novos atores. O que esta pesquisa conclui é que ao perceber que a defesa da educação pública é uma demanda internacional, assegurada por leis internacionais, como a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1945, os representantes dos interesses privados mudaram de posição, não somente a nível nacional, mas em esfera global. Este setor optou por investir na educação pública e lucrar de duas formas principais: uma delas é financiando programas que atualizassem os sistemas educacionais, para que se enquadrassem nas novas metas propostas por organismos internacionais – como a UNICEF – e por outro criando novos atores mediadores, como as fundações, para captar recursos do Estado e gerar soluções para a educação pública.

Pensar estas novas relações significa questionar a relação entre o público e o privado. Segundo Bonamino (2003) é possível observar na Constituição a interferência do setor privado quando em seus enunciados atenua-se a participação do Estado e a família e a sociedade adquirem maior importância, ocultando sociedades comerciais e religiosas.

O tema da descentralização foi outro que adquiriu novo viés nos anos 1990. Se na década de 1980 descentralizar significava reduzir o autoritarismo do Estado e iniciar uma gestão democrática, reorganizando as bases de poder e conferindo maior força aos municípios, nos anos 1990 ela significou uma diminuição das

⁹ As posições políticas divididas entre esquerda e direita são consideradas neste trabalho como duas posições ideológicas, com diferenças e aproximações, mas que se opõem. Apesar do discurso, presente desde o processo de globalização, de que não há distinções entre os dois, compartilho com Bobbio (2001) a crença de que “esquerda” e “direita” indicam programas contrapostos, de ideias, interesses e valorações. “*A esquerda é tendencialmente inclusiva, a direita tendencialmente exclusiva*” (BOBBIO, 2001: 140)

responsabilidades do governo e a transferência de responsabilidades, desafogando a agenda do governo federal (SOUZA; FARIA, 2004.).

É neste contexto de descentralização, de entrelaçamento entre o público e o privado, de organização dos movimentos sociais e de entusiasmo, existente desde o processo de anistia, que ocorre a tramitação do projeto de lei para regulamentar a lei do Plano Nacional de Educação 2001.

3.2. O Plano Nacional de Educação 2001-2010

A Constituição de 1988 estabelece no art. 214:

“A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País”(BRASIL, 1988).

Além disso, o art. 212 também normatiza a distribuição de recursos destinados a educação para as diferentes esferas governamentais “*nos termos do plano nacional de educação*”. A lei 9.131/95 regulamenta que a incumbência de subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação é do Conselho Nacional de Educação. Por fim, a LDB dispõe que a União é responsável pela elaboração do PNE e que a partir de 1996 o prazo para apresentação do projeto do PNE era de 1 ano (BEISIEGEL, 1999).

O Plano Nacional de Educação é decenal. Como seu nome diz ele é um plano, ou seja, é mais um programa para auxiliar na solução do direito à educação no Brasil¹⁰. Neste momento, convocados pelo governo federal, diferentes atores ligados ao campo da educação se reúnem para estabelecer as metas para a próxima

¹⁰ Cury (1998) apresenta uma etimologia da palavra “plano” para desnaturalizar o uso da palavra e confirmar a importância de sua necessidade. Segundo ele: “O plano é algo *in fieri* e que exige alguma modelagem prévia (...). Diz-se que um plano é um programa de realizações para ser cumprido e executado em um certo período (definição cronológica), dentro dos objetivos a serem atingidos e para os quais se pleiteiam os meios, inclusive pecuniários, necessários para a implementação adequada”. (CURY, 1998:163)

década. É importante lembrar que o PNE deve ser um plano de Estado e não um plano de governo, para cumprir sua função e alcançar resultados.

O processo de elaboração do Plano Nacional de Educação 2001-2010 foi marcado por sérias disputas entre o governo, na época o presidente era Fernando Henrique Cardoso, e os organizações sociais. Os órgãos do legislativo apresentaram as mesmas disputas dos processos discutidos aqui anteriormente, com os grupos conservadores e defensores dos interesses privados posicionando-se contra as propostas orçamentárias.

Percebendo que o governo, apesar das demandas dos movimentos sociais e após o processo de aprovação da LDB, não apresentava a vontade necessária para instituir o projeto de lei que daria andamento à elaboração do PNE os movimentos sociais e o FNDEP se uniram e redigiram o Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira, consubstanciou-se no projeto de lei n. 4.155/98 encabeçado pelo então deputado federal Ivan Valente. O projeto foi subscrito por mais de 70 deputados e constituiu-se como o primeiro projeto de lei neste assunto.

Neste momento o FNDEP contava com a participação de pelo menos trinta entidades¹¹. Estes atores diante do aumento da participação dos organismos internacionais e dos mecanismos criados para facilitação à privatização da educação optaram por elaborar, de forma democrática e com a participação da sociedade nos CONEDs (Congresso Nacional de Educação), uma proposta alternativa, que fizesse frente ao modelo excludente e à execução das políticas neoliberais que estavam em andamento.

A proposta da sociedade brasileira, um dos planos apresentados em 2001, elaborou metas a partir do diagnóstico da realidade brasileira. Um dos pontos de disputa, que figurava na elaboração da Constituição de 1988 e na LDB e em

¹¹ Algumas das associações participantes: Associação Brasileira de Imprensa (ABI); Associação Nacional de Educação (ANDE); Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN); Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA); Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST); Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional (SINASEFE); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) (BOLLMANN, 2010).

momentos precedentes a estes dois eventos, é a organização de um sistema nacional de educação. Segundo Saviani (2010) a primeira oportunidade de organizar um Sistema Nacional de Educação no Brasil ocorreu na década de 1930 e não se concretizou até o momento atual.

Uma das principais disputas envolvidas no PNE 2001-2010 foi a tentativa de colocar como meta a organização deste sistema, outros pontos como orçamento e aplicação de recursos também evidenciaram a posição do governo, apresentada no PNE Proposta do Executivo, lançado dois dias após do encaminhado pelo deputado Ivan Valente (AGUIAR, 2010).

O PNE 2001-2010 foi criticado principalmente por refletir a postura do governo Fernando Henrique Cardoso em relação à educação, caracterizando-se pela ampla abertura à privatização do ensino público, pelo centralismo na formulação e gestão das políticas para a área, pela descentralização administrativa e pela ênfase ao ensino fundamental em detrimento do restante da educação básica, da educação de jovens e adultos e da educação superior.

As críticas ao conteúdo direcionavam-se para o excessivo número de metas, que eram desarticuladas e superpostas entre elas, supremacia das metas quantitativas sobre as qualitativas, ausência de indicadores, vetos aos mecanismos que deveriam financiá-las, ausência de políticas voltadas para a superação das desigualdades regionais, focalização excessiva no ensino fundamental e pouca expressividade das metas relativas à diversidade (EDITORIAL EDUC. SOC., 2010). O PNE também não previa a articulação com os planos estaduais e municipais e mecanismos de acompanhamento e avaliação sistemáticos.

Os atores em disputa por este PNE, como listados anteriormente, foram principalmente as organizações e entidades relacionados à educação e os sindicatos das categorias que trabalham em educação. Neste momento os atores que defendiam um plano para educação pública se dividiam principalmente entre os defensores da escola pública e os da educação privada.

Todo o processo demonstrou que o campo da educação se relaciona com outros campos, como o da economia, da política e o jurídico, e que as disputas sobre a escola pública se dão num âmbito complexo, movido por diferentes interesses. Mas o mais importante é que estas disputas se refletem na esfera do discurso, constituindo-se como lutas pelo poder de falar, de escrever o discurso

que cada grupo compreende necessário para fixar normas que ordenarão a prática educacional.

Além disso, essas lutas significam uma disputa pelo sentido da educação. Qual é o modelo de educação defendido pelos movimentos sociais e por aqueles que lutam pela educação escolar pública? Por outro lado, qual o modelo da iniciativa privada? O que se percebe é que o ensino público compreende a educação escolar gratuita como a realização de um direito social, ou seja, como uma forma de participação democrática e de empoderamento dos desfavorecidos. A educação privada sustenta uma visão mais liberal da escola, que prevê como uma das suas principais funções o preparo para o desempenho de papéis sociais, preparando o aluno intelectualmente e moralmente para assumir posições sociais (LIBÂNEO, 2006).

Em alguns artigos é possível notar a presença da palavra “negociação”, porque na realidade estes textos são fruto de extensos debates e barganhas. Os atores que participam do processo se caracterizam pela desigualdade de forças com que disputam, pois os movimentos sociais e os que lutam ao seu lado possuem poucos recursos para dar visibilidade às suas demandas, enquanto seus opositores dispõem de recursos financeiros e de discurso, como a mídia, muito mais agressivos para fazer valer sua palavra.

Para alguns, o campo da educação sofreu e sofre inúmeras derrotas ao longo deste percurso, em parte pelo descaso do Estado, mas penso que os esforços somados conseguiram garantir a educação como um direito civil e continua a ser um grande articulador dos movimentos organizados no Brasil. O PNE 2001, apelidado de “Carta de Intenção”, foi fruto do seu tempo, das disputas que envolviam todo o mundo, da virada dos interesses do capital para a educação pública e para o Estado.

Creio que não cabe analisar ponto a ponto quais as metas que efetivamente se concretizaram, mas é necessário lembrar que para a efetivação destas metas é preciso, antes, que a sociedade e o Estado brasileiros, como um todo, passem por reformas estruturais significativas. A execução de um plano de tal ordem só é possível através da articulação de diferentes setores da administração pública e da sociedade (*Idem.*)

Márcia Ângela da Silva Aguiar (2010) aponta que as dificuldades para a implementação do plano é resultado da não regulamentação do regime de

colaboração entre os entes federados, da falta de participação efetiva da sociedade e da complexidade do processo. Houve um avanço no cumprimento das metas, mas o caminho a percorrer ainda é longo.

Analisar o campo da educação a partir destas disputas e de seus discursos leva a concluir que a luta pela educação não se limita ao âmbito da escola e dos diferentes níveis de educação, mas está ligada a outros setores, e em especial, a educação escolar pública depende de mudanças do gerenciamento de políticas públicas feitas pelo Estado. Como foi dito anteriormente as práticas referentes à educação devem ser organizadas enquanto políticas de Estado, para manter um mínimo de permanência para serem executadas, e não de governo.

4. O Plano Nacional de Educação 2014

O Plano Nacional de Educação aprovado em 2014 foi resultado de intensas negociações. O processo de organização para as discussões sobre o texto base do projeto de lei nº 8.035/2010 começou a se organizar em 2007, quando diferentes atores se mobilizaram para organizar a CONEB de 2008. É durante esta conferência que se levanta a necessidade de uma CONAE para dar andamento ao projeto de lei que conduziria ao Plano Nacional de Educação, com previsão de ser aprovado em 2011, dando continuidade ao PNE 2001-2010.

O processo do segundo PNE foi organizado pelos atores governamentais (MEC, CNE, FNE), em conjunto com movimentos sociais, sindicatos, atores da sociedade civil, do interesse privado, dentre outros. A Portaria Ministerial 10/2008 instituiu a comissão nacional organizadora da CONAE que foi composta pelas seguintes entidades apresentadas na tabela 1:

Tabela 1: Portaria Ministerial 10/2008

Categoria	Membros
Atores Governamentais	Secretaria Executiva Adjunta do Ministério da Educação Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação Secretaria de Educação Especial, Secretaria de Educação a Distância, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (todas do Ministério de Educação) Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados
Conselhos e fóruns de educação institucionais	Conselho Nacional de Educação (CNE) FNCEE ,

Movimentos Sociais	ANDIFES, ABRUEM, CONFENEN, ABRUC, CONCEFET, CNTE, CONTEE, FASUBRA, ANDES/SN, PROIFES, SINASEFE, UBES, UNE, CONFENAPA, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Compromisso Todos pela Educação, MST/CONTAG, NEAB/UFPA-CEERT, CUT, UGT,
Entidades científicas	SBPC, ANPED, ANFOPE
Sociedade civil (gestores)	CONSED, UNDIME
Sociedade civil (setor privado)	Confederação dos Empresários e do Sistema “S”

Muitos destes atores participaram do FNDEP e, consequentemente, do processo de aprovação do PNE 2001. Para compreender as principais disputas que envolveram o debate para a aprovação do texto base do projeto de lei do PNE 2014 é necessário, primeiramente, analisar a CONAE 2010 e os principais temas em disputa.

4.1. A CONAE 2010

As conferências estaduais foram fundamentais para organizar a agenda a ser debatida na CONAE 2010, que se constituiu como um espaço síntese para os diferentes atores do campo da educação. A Conferência Nacional já é vista como um marco por ser a primeira oficialmente convocada no país nessa área. Segundo Andréa Gouveia (2010), o governo federal subsidiou financeiramente a realização da conferência e compôs a comissão organizadora, representando o reconhecimento institucional desta forma de decidir as políticas públicas.

As autoras escolhidas para apresentar o que foi a CONAE 2010 foram Kelly Souza e Andréa Gouveia. A primeira autora desenvolveu uma pesquisa sobre a relação entre as organizações do terceiro setor e as fundações privadas com as escolas públicas do Rio de Janeiro. Em seu trabalho, “Os “argonautas da cidadania” no mar da educação: movimentos sociais, ONGs e fundações empresariais na escola pública brasileira” a autora analisa também a CONAE 2010 e a participação destas instituições. O artigo de Andréa Gouveia intitulado “A Conferência Nacional de Educação 2010: participação e deliberação em novas arenas de disputa” analisa o documento final da CONAE 2010 e problematiza em

que medida a conferência respondeu à luta histórica por espaços coletivos de deliberação.

Sendo assim, esta conferência, e a sua manutenção, visto que no final de 2014 organizou-se outra CONAE para discutir o PNE recém aprovado, se apresenta como um novo espaço de disputa no interior do campo da educação. Como a chamada para estes encontros ocorre de forma oficial, e não mais pelos setores diretamente envolvidos na defesa da educação pública, há uma pluralidade de atores convidados, expondo os interesses públicos e privados.

A lista dos convocados para organização da CONAE demonstra a diversidade dos envolvidos: governo, representantes de organizações sociais ligados à escola pública, movimentos ligados à escola privada e outros movimentos sociais. É importante ressaltar que os espaços anteriores também eram lugares de divergências e congregaram diferentes atores, mas a CONAE abriu espaço, também, para os setores que defendem a abertura da educação para o mercado.

Estes atores, representantes do interesse privado, defendem a expansão da privatização da educação e/ou a participação privada na gestão pública¹², normalmente não recorrem aos mesmos canais de participação que os movimentos sociais, o que quer dizer que negociam diretamente nos meandros da estrutura do Estado. Isto indica, segundo Kelly Souza (2011) e Andréa Gouveia (2010), que estes grupos possuem um *modus operandi* próprio para apresentar suas demandas, optando por relacionarem-se diretamente com os agentes públicos, evitando “*o desgaste da participação em um debate público com a participação com segmentos que possam ser contrários às suas propostas*” (SOUZA, K., 2011: 177).

A CONAE serve como ponto de observação para debater o PNE 2014, pois articulou as diferentes forças e atores que lutaram durante o processo de aprovação deste plano. Mesmo a não participação de alguns atores durante a CONAE é significativa. O “não-dito” neste caso é um dos pontos de análise deste trabalho. As autoras supracitadas, que discutem a CONAE 2010, quando refletem sobre a participação privada, afirmam que estes grupos se abstêm de participar deste espaço público de discussões, optando até mesmo por criarem seus próprios

¹² Kelly Souza (2011) analisa a relação entre o público e o privado e suas modificações nas estratégias de gestão pública, apresentando com maior profundidade a discussão sobre o que é público, estatal e privado. Fazer uma referência aqui que as informações sobre a CONAE são da Kelly

espaços, como foi o caso do *“III Congresso Brasileiro de Educação Superior Particular – O setor privado como ator e parceiro na construção do PNE”*, realizado logo após o fim da CONAE.

O intuito desta conferência era promover o debate que teria como resultado a elaboração do texto base do projeto de lei que seria protocolado pelo MEC na Câmara dos Deputados. A previsão era de que o plano fosse votado ainda em 2010 para entrar em vigor em 2011. Após as etapas municipais, intermunicipais e estaduais, as propostas foram introduzidas no documento-referência gerando um novo texto intitulado Documento-Base, que foi submetido à análise dos delegados em etapa nacional, recebendo novas emendas.

4.1.1. Organização da conae 2010

No total foram credenciados 3.389 participantes, sendo 2.416 delegados e 1.473 entre observadores, palestrantes, imprensa e equipe de coordenação, apoio e cultura. Foram encaminhadas para etapa nacional 2.057 emendas, que resultaram em 677 emendas aprovadas na plenária final e que constituiu o Documento Final da CONAE (BRASIL, 2011).

Toda esta mobilização é uma amostra do interesse político e da participação das entidades envolvidas. Os principais atores que participaram nas articulações nacionais pela divulgação da CONAE foram a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CAMPANHA). Segundo Maria Verônica Souza (2012:40), estes atores articularam e mobilizaram professores, pais, alunos e demais profissionais de educação a se envolverem nas discussões sobre a CONAE, além de divulgarem o evento através de seminários, da produção de material, de conferências a níveis municipais e estaduais e de encontros estaduais e nacionais. A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) também realizaram encontros e discussões para debater a CONAE.

Após todas estas etapas a plenária final aprovou o Documento Final da CONAE e suas propostas serviram de base para a elaboração do projeto de lei encaminhado pelo Executivo que, quando aprovado, instituiria o PNE 2011-2020. O documento se organizou em seis eixos: I: Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; II: Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; III: Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV: Formação e Valorização dos Profissionais da Educação; V: Financiamento da Educação e Controle Social; VI: Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

O projeto protocolado pelo Executivo (MEC) foi considerado por alguns, como SOUZA, M., 2012; SOUZA, K., 2011; PEIXOTO, 2013, dissontante em relação ao conteúdo do Documento Final aprovado na CONAE 2010. Novamente se percebe a distância entre o discurso e a prática, pois, embora tenha se constituído como ordena a Lei de Diretrizes e Bases de 1996¹³, congregando diversos atores e debatido o texto do futuro PNE de forma democrática, ao final, o texto apresentado se distanciava da proposta inicial.

O distanciamento entre o texto aprovado na CONAE e o texto apresentado pelo executivo é um indicativo das forças que participam deste jogo político, ou seja, sugere que o texto construído durante a CONAE corresponde aos interesses dos grupos mais estreitamente relacionados à militância pela educação pública, enquanto o texto enviado para o legislativo é um texto mais aberto e que poderia ser novamente rediscutido, agora com setores mais amplos da sociedade.

4.2. Características gerais do pne 2014

De acordo com o Documento da ANPED, intitulado *“Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado”* (OLIVEIRA, D., et al., 2011), o projeto de lei protocolado não refletia o conjunto das decisões da CONAE. As principais críticas se referiam à falta de organicidade das metas, à

¹³ O art. 9º atribui à União a incumbência de organizar o PNE em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios (BRASIL, 1996)

ausência de um diagnóstico do cenário educacional brasileiro e dos processos de avaliação sobre o cumprimento das metas do plano.

O projeto de lei nº 8.035/2010 tramitou durante três anos e meio¹⁴ e sustentou um amplo debate com participação de atores sociais, por meio de audiências públicas e seminários, visando construir consensos sobre os temas em questão. O tempo de tramitação fez com que os atores sociais reagissem de maneiras diferentes segundo Amanda Ciegliniski (2011), alguns defendiam que se alongasse para produzir um debate mais qualitativo e outros afirmavam que quanto maior o tempo de demora para a aprovação, menor o tempo para colocá-lo em prática.

O indicado para atuar como relator da proposição da comissão especial, em abril de 2011, foi o deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR). Inicialmente foram apresentadas 2.916 emendas, das quais 2.906 foram objeto de análise, tendo sido retiradas dez emendas após a verificação de duplicidade ou solicitação de retirada pelo autor da emenda.

Durante o processo de tramitação as principais críticas, que partiram principalmente dos movimentos sociais e dos sindicatos, dizem respeito ao financiamento, à manutenção da meritocracia, ao orçamento e a destinação de recursos públicos para o setor privado. Outra polêmica importante, sinalizada por diferentes notícias e pelo documento da Câmara sobre o PNE 2104 (BRASIL, 2014), diz respeito à retirada da ênfase na promoção da *“igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual”*, como demanda dos senadores ligados aos partidos mais conservadores, substituindo-a por *“cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação”*.

As audiências públicas convocadas durante a tramitação do PNE na Câmara e no Senado permitem observar os discursos daqueles que participaram desta fase do processo. A seção a seguir tem como objetivo analisar os atores e a agenda debatida nas audiências como parte do objetivo deste trabalho, que é mapear os atores e as disputas do campo da educação relacionadas à educação escolar.

¹⁴ Segundo uma nota de rodapé do texto do PNE 2014-2024 a demora para aprovação do plano foi determinada por 3 fatores principais: o projeto foi enviado no final da legislatura, ao retornar, em 2011, a Câmara precisava se organizar e definir as mesas, as comissões e, por fim, para manter o caráter transparente e democrático do processo foi necessário organizar debates, assembléias públicas e seminários (BRASIL, 2014: 16).

Em outubro de 2012, foi aprovada a redação final que foi submetida ao Senado ainda no mesmo mês¹⁵. Um substitutivo foi elaborado pela Casa revisora e o PL voltou para a Câmara em 2 de janeiro de 2014. A comissão especial reuniu-se, em 22 de abril de 2014, e aprovou o parecer com complementação de voto proferido pelo relator em face do substitutivo apresentado pelo Senado Federal. Em 28 de maio de 2014, iniciou-se a discussão no Plenário, concluída em 3 de junho de 2014, com a aprovação do PNE.

Este novo PNE incentivou o debate sobre os rumos da educação no Brasil e promoveu inúmeros estudos, debates, artigos sobre os mais variados assuntos. Um dos temas que recebeu grande destaque diz respeito à importância de um PNE enquanto expressão de políticas de Estado, como preconiza a Constituição de 1988, e não um plano de governo. Outro ponto debatido diz respeito à consolidação do Sistema Nacional de Educação que, segundo Dalila Oliveira *et al.* (2011), contribui para a garantia de educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos e todas e para a universalização do acesso, ampliação da jornada escolar e a garantia da permanência bem-sucedida para crianças, adolescentes, jovens e adultos, em todos os níveis, etapas e modalidades.

O PNE foi discutido nos diferentes âmbitos da união. Reunindo os municípios, estados e demais poderes legislativos e judiciário, junto às organizações trabalhistas, representantes do setor privado, associações de ensino e pesquisa e movimentos sociais. No bojo destas novas políticas econômicas, a presença das instituições privadas se tornou uma constante, produzindo um novo debate sobre as relações entre o público e o privado, que não será aprofundado neste trabalho, mas está presente no trabalho de Kelly Souza (2011). A participação do setor privado no campo da educação é importante para este trabalho, pois vem se complexificando desde o PNE 2001.

Estes atores, agora dispersos em diferentes frentes de atuação, diretamente relacionadas ao setor privado, como as fundações e empresas, ou com um outro perfil, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Movimento

¹⁵ No senado o projeto tramitou pelas comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e pela Comissão de Educação (CE), onde recebeu pareceres dos senadores José Pimentel, Vital do Rêgo e Álvaro Dias, respectivamente (BRASIL, 2014: 16).

Educação, também militam pela educação escolar de qualidade, pelo uso de tecnologias em sala de aula, por novos modelos de gestão, dentre outras metas.

Diferentemente dos atores tradicionais, sindicatos e movimentos sociais, estes novos atores têm se dedicado a desenvolver novos métodos de atuação e consolidado seu protagonismo na construção da agenda para a educação escolar pública.

Os debates e audiências públicas durante o processo de aprovação¹⁶ foram fundamentais para pressionar os legisladores no sentido de aprovar um PNE compatível com as expectativas do campo da educação. Estes espaços permitiram que diferentes vozes do campo da educação apresentassem suas discordâncias e consensos aos legisladores, promovendo um intenso debate público sobre as metas e estratégias constitutivas do plano.

As metas do PNE 2014 não se distanciam do que foi proposto ao longo dos anos 1990 por diferentes organismos internacionais. Segundo Nestor López, esse período é marcado pelo “otimismo pedagógico”, que se apoia sobre dois pilares fundamentais: a formação de recursos humanos e a formação de cidadãos como estratégia para o desenvolvimento econômico e social (LÓPEZ, 2005:57). Portanto, a teoria do capital humano se tornou central nos organismos internacionais, como o Banco Mundial e UNESCO, impactando as políticas sociais e colocando a educação entre as estratégias recuperação do crescimento e erradicação da pobreza.

Segundo o documento que esclarece o PNE 2014 (MEC, 2014) as metas podem ser divididas em quatro grupos: metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade – metas 1, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11 –, metas referentes à redução das desigualdades e à valorização da diversidade – metas 4 e 8 –, metas que tratam da valorização profissional – metas 15, 16, 17 e 18 – e metas referentes ao ensino superior – metas 12, 13 e 14.

Portanto, as principais metas estabelecidas são: universalizar a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a educação especial, alfabetizar todas as crianças, no máximo até o final do terceiro ano do ensino fundamental, oferecer educação integral em 50% das escolas públicas, atendendo pelo menos

¹⁶ Durante o processo de aprovação duas iniciativas se destacaram por terem como objetivo comum acompanhar a tramitação e execução do PNE, além de divulgaram suas opiniões. São elas “PNE para valer” e “Observatório do PNE”.

20% dos alunos de educação básica, fomentar a qualidade, elevar escolaridade da população de 18 a 29 anos para pelo menos 12 anos de escolaridade, elevar a taxa de alfabetização da população a partir de 15 anos, inclusive, para 93,5% até 2015, e erradicar o analfabetismo até o fim de vigência do plano¹⁷. Outras metas importantes, para o que se analisa neste trabalho, são a valorização dos profissionais da educação, através do plano de carreira para os profissionais da educação pública e a gestão democrática da educação.

A agenda em disputa no PNE ultrapassa o nível nacional quando se relaciona com uma agenda que é internacional e legitimada por estes organismos. Sob a chave do otimismo pedagógico, ainda segundo López (2005), está a discussão sobre a relação entre financiamento e a eficácia escolar, trazendo novos estudos sobre práticas e procedimentos, custo aluno e o salário dos professores, que é praticamente a mesma discussão presente nos debates sobre o PNE.

As metas do PNE 2014 denunciam que o PNE 2001 não atingiu algumas metas principais, como por exemplo as duas primeiras metas: erradicação do analfabetismo e universalização do atendimento escolar. O PNE 2014 fixou 20 metas e estratégias para o cumprimento de cada meta.

Exigir que o PNE se consolide enquanto política de Estado, como foi discutido durante todas as fases do processo, significa dizer que a elaboração do projeto requer a participação ampla e democrática da sociedade civil, que fomente o debate, em diferentes espaços e a realização de audiências públicas, garantindo sua efetiva discussão e melhoria (OLIVEIRA, D., *et al*, 2011).

As audiências públicas contituíram-se como espaços de discussão e de participação dos atores políticos, representantes do legislativo, e da sociedade civil. Na seção a seguir apresenta-se estes atores e os temas em debate, relacionando-os com o processo de tramitação do PNE 2014.

4.3.

Disputas sobre a educação escolar pública

¹⁷ A fixação destas medidas foi um dos pontos mais debatidos durante o processo. Principalmente porque os setores que defendem a educação pública queriam metas de maior abrangências do que as que foram aprovadas

Até aqui se traçou um histórico dos principais momentos do campo da educação no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988, apresentando as disputas que envolveram a aprovação deste documento até o PNE 2014-2024.

Para cumprir o objetivo deste trabalho, que é compreender as disputas sobre educação escolar no campo da educação, a partir da análise do PNE 2014, é preciso conhecer melhor os atores que participaram deste processo e quais as respectivas agendas por eles defendidas.

O método escolhido para desenvolver esta análise foi mapear os atores que participaram do processo em dois momentos distintos: a CONAE 2010 e a tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados e no Senado. Os dois momentos foram documentados, o que permite maior precisão na delimitação da atuação.

As audiências públicas foram analisadas a partir das notas taquigráficas, que são os registros escritos das manifestações ocorridas durante as sessões legislativas, disponíveis nos sites da Câmara e do Senado. A fidelidade das notas em relação ao que ocorreu nas seções é prejudicada pelo fato de não estarem disponíveis as apresentações visuais realizadas pelos diferentes participantes. Além disso, em alguns momentos, as notas não reproduzem os diálogos por estarem inaudíveis, em alguns momentos foi possível, através dos áudios das seções disponibilizados nos mesmos sites, compreender o que estava sendo dito, em outros não.

Primeiramente estes atores podem ser tipificados da seguinte maneira: atores governamentais, conselhos e fóruns de educação institucionais, movimentos, sociedade civil (gestores), sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional e organizações da sociedade civil e *think tanks* voltadas à formulação de políticas públicas. Os atores e os grupos a que pertencem estão organizados na tabela 2 a seguir:

Tabela 2: Atores participantes do processo de aprovação do PNE 2014

Categorias	Atores
Atores Governamentais	Presidência da República Casa Civil Secretaria de Relações Institucionais (SRI) Ministério da Educação (MEC) Ministério da Fazenda (MF)

	Câmara dos Deputados Senado Federal
Conselhos e fóruns de educação institucionais	Conselho Nacional de Educação (CNE) Fórum Nacional de Conselhos Estaduais (FNCE) União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) Fórum Nacional de Educação (FNE)
Movimentos Sociais	<i>Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional:</i> CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Contee; <i>Entidades científicas:</i> Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca <i>Redes de movimentos:</i> Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação.
Sociedade Civil (gestores)	<i>Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional:</i> Consed, Undime; <i>Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores:</i> CNM, Confaz, Abrasf
Sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional	<i>Segmento privado empresarial da educação:</i> Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo; <i>Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto:</i> Abraes.
Organizações da sociedade civil e thinks tanks voltadas à formulação de políticas públicas	Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper.

Tabela organizada de acordo com os dados disponibilizados no PNE 2014-2014 (BRASIL,2014)

Esta tipificação é a mesma utilizada no documento disponibilizado pela Câmara dos Deputados em 2014 para apresentar o PNE (BRASIL,2014). O objetivo de transpor o modelo da Câmara é perceber como estes diferentes atores são tratados, por exemplo, o grupo dos movimentos sociais engloba diferentes atores que, de acordo com a literatura sobre movimentos sociais, não deveriam figurar como tal. É importante observar como entidades científicas, atores públicos patrocinados pelo setor privado aparecem nos mesmo grupo que movimentos sociais tradicionais.

O recurso cognitivo de tipificação é uma forma de contornar a realidade das ações como unidades fragmentadas. Ao analisar as ações sociais a Sociologia não

pretende encontrar o “correto” ou o “verdadeiro”, mas construir um consenso sobre a realidade. O conceito de tipos funciona não para atribuir um sentido objetivo, mas compreender a ação: “*Não é preciso ser César para compreender César*” (WEBER, 2009).

Sendo assim, tipificar as ações sociais é um método para compreendê-las. Ao tipificar os atores que participaram do PNE 2014 o que se pretende é criar artifícios que permitam compreender suas ações e interesses, sabendo que compreender significa interpretar o sentido, ou a conexão de sentido, dessas ações.

Estas categorias organizam os atores que participaram da tramitação do PNE de acordo com suas atuações. As categorias que exigem maior atenção são os movimentos sociais e organizações da sociedade civil e *thinks tanks*, pois apresentam novos atores que participam das disputas do campo da educação referentes à educação escolar pública.

Não é o objetivo deste trabalho discutir temas como movimentos sociais e sociedade civil, mas estes dois novos grupos merecem uma breve apresentação. As redes de movimentos são uma forma de articulação dos movimentos sociais que, segundo Scherer-Warren (2005), pressupõem a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum. O conceito de rede de movimento é, ainda segundo esta autora:

“um conceito de referência que busca apreender o porvir ou o rumo das ações de movimento, transcendendo as experiências empíricas, concretas, datadas, localizadas dos sujeitos/atores coletivos”.

A organizações denominadas “*thinks tanks*” são centros de estudos privados voltadas à formulação de políticas públicas, agrupa atores que se diferenciam das ONGs e das Fundações do Terceiro Setor. De acordo com Teixeira as “*think tanks*” são :

“organizações relativamente independentes, não-partidárias, sem fins lucrativos, que produzem conhecimento, dedicam-se a resolver problemas, desenvolver projetos de curto, médio e longo prazo, e realizar pesquisa, sobretudo nas áreas de políticas públicas, tecnologia, social ou de política estratégica e militar, visando a ganhar apoio e influenciar o processo político, seja em maior ou menor grau” (TEIXEIRA, 2007, p.105 apud. SANTOS, 2011).

Todas as discussões que nortearam a construção do texto do PNE 2014 tratavam da definição de uma agenda. As principais polêmicas deste debate público foram consequência da ausência de um consenso entre os diferentes atores a respeito das metas que estavam sendo propostas para os próximos dez anos.

Os temas que aparecem com maior frequência nas audiências analisadas, durante a tramitação na Câmara e no Congresso, foram: financiamento, o uso do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) como centro de avaliação, educação especial (Meta 4), a instituição do Sistema Nacional de Educação, a defesa da gestão democrática, a valorização do profissional de educação e currículo unificado.

As audiências públicas convocadas pela Câmara foram temáticas e as do Senado não tinham temas específicos. As audiências eram abertas, mas os representantes que participavam como convidados para apresentarem suas posições sobre o assunto pré-determinados eram convidados. Este dado é importante porque permite perceber quem foi convocado a participar oficialmente destes debates.

4.4. Audiências públicas e convidados

As audiências públicas convocadas pela Câmara, em 2011, 2012 e 2014, e pelo Senado, em 2013, foram importantes para manter o debate entre os diferentes atores e o poder legislativo. Estas audiências também são uma forma de conhecer as disputas que envolveram estes atores por serem um espaço de debate para formar consensos para a votação das metas e estratégias do PNE.

O grupo com maior representatividade durante as audiências foi o dos movimentos sociais¹⁸, com pelo menos um membro convidado em quase todas as audiências. O segundo grupo com maior número de convites foi o categorizado como “sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional”, o que demonstra a força deste setor, porém, este segundo grupo teve maior participação nas audiências relacionadas ao ensino superior¹⁹.

¹⁸ Movimentos sociais aqui é entendido como o grupo da tabela da Câmara.

¹⁹ Estas audiências não foram analisadas neste trabalho por não se relacionarem com seu objetivo, que é analisar a discussão sobre a educação escolar pública.

Os representantes do setor privado e os *thinks tanks*, que estiveram presente durante as audiências, não participaram nos demais espaços públicos de discussão que antecederam o PNE, como a CONAE 2010, confirmando o que foi apresentado anteriormente de que estes atores possuem um *modus operandi* diferente dos outros atores.

4.4.1. As audiências

A seleção das audiências que serão analisadas foi feita com base em três requisitos principais: o tema, a presença de novos atores e a relação com a educação escolar. As audiências da Câmara foram selecionadas primeiramente com base no tema, excluindo-se as audiências relacionadas à educação superior e as que tinham temas muito específicos, por exemplo sobre programa de alfabetização e educação infantil; o segundo critério foi a diversidade de atores, optando-se pelas audiências que convidaram atores de diferentes categorias; por fim, o último critério foi a relação com o tema da educação escolar.

As audiências do Senado, que não eram temáticas, foram selecionadas de acordo com os convidados e a relação com a educação escolar. A preferência foi analisar as que tinham como convidados as redes de movimentos e os “*think tanks*”.

Neste trabalho optou-se por analisar apenas as falas dos representantes convidados para as mesas das audiências, ou seja, aqueles que apresentaram suas posições e se disponibilizaram para prestarem esclarecimentos sobre o assunto em questão. Sendo assim, não constam as falas dos que foram convidados a acompanhar as audiências e dos políticos que compunham as comissões encarregadas pelo PNE ou que compareceram às audiências.

Certamente estas audiências merecem novas análises, pois permitirá delinear de forma mais clara a participação destes outros atores, em especial os atores do campo político, visto que após as apresentações o debate era aberto ao público.

Sendo assim as audiências da Câmara que foram escolhidas são: “Qualidade da Educação”²⁰, “Plano Nacional de Educação”²¹ – esta audiência não tinha um tema específico, mas pretendia debater o PNE em geral –, “O relatório do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), 09/11/2011”²² e “Debate preliminar sobre a meta”²⁰, especificamente sobre Recursos e Investimentos Educacionais e Custo-Aluno-Qualidade, 20/03/2012”²³. As audiências do Senado não foram nomeadas e são organizadas por data, as que foram analisadas são²⁴ as dos seguintes dias: 29/11/2012, 8/10/2013, 22/10/2013, 7/11/2013.

4.4.2. Os atores

O lugar de onde falam os atores que participaram das audiências é um importante ponto de partida para compreender as agendas que defendem. As apresentações que se seguem são auto-referidas, pois foram obtidas nas páginas que os diferentes participantes disponibilizam na internet. A seguir apresenta-se os novos atores que participaram das audiências, considerando-os desta forma por não terem participado dos processos anteriores, como a LDB e o PNE 2001-2010.

Os dois principais atores que participaram deste processo são a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Movimento Todos pela Educação. Segundo Lara Simielli (2013) estes movimentos podem ser abordados através da teoria das coalizações advocatórias. Esta autora utiliza a teoria de Sabatier e Jenkins-Smith que definem as coalizações advocatórias como a junção de

²⁰ Notas taquigráficas disponíveis em:

<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0458/11>

²¹ Notas taquigráficas disponíveis em:

<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1023/11>

²² Notas taquigráficas disponíveis em:

<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1841/11>

²³ Notas taquigráficas disponíveis em:

<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0136/12>

²⁴ Todas as audiências do Senado possuem o mesmo título: “Audiência pública destinada a instrução do projeto de Lei da Câmara nº103, de 2012, de autoria da Presidência da República, que “aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências”, por isso serão distintas pelas datas.

“atores públicos e privados, provenientes de diversas instituições e níveis governamentais, que dividem um conjunto de crenças e valores comuns e que buscam manipular as regras, orçamentos e recursos humanos e governamentais visando a atingir seus objetivos no longo prazo” (SABATIER e JEKINS-SMITH, 1993: 2015 apud. SIMIELLI, 2013: 572).

Os movimentos sociais históricos, como o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública apresentado no capítulo dois, são diferentes das coalizões pelo formato e estrutura organizacional. As coalizões agregam atores provenientes de instituições governamentais e não governamentais, de diversos níveis, que possuem valores e crenças comuns em uma aliança única (SIMIELLI, 2013: 573). A Campanha Nacional pelo Direito à Educação²⁵ é, segundo informações disponibilizadas no site da organização, uma rede de movimentos formada em 1999, constitui-se por mais de 200 grupos e entidades distribuídas por todo o país. Os participantes são movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários e pessoas, que participam individualmente. Sua missão é lutar pela efetivação e ampliação do direito à educação, garantindo uma educação pública, gratuita e de qualidade.

A Campanha participou ativamente no processo de aprovação do FUNDEB, na organização da CONEB, na CONAE e no PNE 2014. Suas pautas políticas são: custo-aluno qualidade, PNE, conferências de educação, implementação do FUNDEB, implementação do piso salarial e a reforma tributária. As estratégias de atuação para efetuar sua missão são: articulação institucional, pressão sobre as autoridades, mobilização popular, produção de conhecimento, comunicação, formação de atores sociais e justiciabilidade.

O Movimento Todos Pela Educação²⁶ foi fundado em 2006 e tem como meta contribuir para que até 2022 o direito à educação seja assegurado a todas as crianças do país. Em 2014 se qualificou enquanto Organização da Sociedade Civil e Interesse Público (Oscip). Se auto define como apartidário e plural, representando gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores,

²⁵ As informações sobre a Campanha estão disponíveis em seu site oficial: <http://www.campanhaeducacao.org.br/>.

²⁶ Informações disponíveis no site oficial do Movimento Todos pela Educação: <http://www.todospelaeducacao.org.br/>. O presidente do conselho de governança é Jorge Gerdau Johannpeter e os principais mantenedores do movimento são: Gerdau, Fundação Bradesco, Fundação Itaú Social, Instituto Unibanco, dentre outros.

profissionais de imprensa, empresários e as pessoas ou organizações sociais comprometidas com a educação de qualidade.

As metas do Movimento são: toda criança jovem de 4 a 17 anos na escola, toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos, todo jovem com Ensino Médio concluído até os 19 anos e investimento em educação ampliado e bem gerido. Sua atuação se baseia nestas 5 metas, em 5 bandeiras e 5 atitudes. As bandeiras são: técnica, articulação, comunicação e educação de qualidade. As atitudes se referem às bandeiras, incluindo na articulação as relações institucionais, reponsável por conectar o poder público, as organizações da sociedade civil e a iniciativa privada.

O Grupo Positivo²⁷ é, segundo as informações disponíveis no site da instituição, um conglomerado que reúne universidade, curso, centro tecnológico, editora, gráfica, instituto e fábrica de informática. Sua missão é trabalhar para a formação de um ser humano melhor, a educação integral e a inovação tecnológica são os instrumentos para alcançar este objetivo. Os valores defendidos pelo grupo são: saber, ética, trabalho e progresso. O Instituto Positivo atua como gestor do Investimento Social Privado Positivo, direcionando-o para projetos que buscam o fortalecimento da educação básica brasileira. O Grupo Positivo representa um importante ator do setor privado que investe atualmente na produção de material didático e em convênios com os governos para venda de produtos educativos e de informática.

As principais iniciativas do Instituto Positivo são o fortalecimento da gestão municipal para a educação – o instituto participa na implementação de um modelo de cooperação entre municípios –, produção e disseminação de conhecimento e mobilização social estruturada – programa de voluntariado e programa de educação ambiental.

O Instituto Alfa e Beto (IAB), segundo informações disponíveis em sua página na internet, foi fundado e é mantido por João Batista Oliveira²⁸ e sua família. É uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que se organiza de forma matricial e descentralizada. Sua missão é promover políticas e práticas de educação baseadas em evidências e melhores práticas. O IAB tem

²⁷ Informações disponível no site oficial do Grupo Positivo: <http://www.positivo.com.br/>

²⁸ Informações disponíveis no site: <http://www.alfabeto.org.br/historico/>.

duas prioridades: assegurar a alfabetização de crianças no 1º ano do Ensino Fundamental e promover políticas eficazes de educação na Primeira Infância.

Seus objetivos estratégicos são mudar políticas e práticas relacionadas à educação, voltando-se para a aplicação de experiências comprovadamente capazes de gerarem mudanças. O instituto possui um programa de alfabetização que é aplicado nas escolas públicas, como no Rio de Janeiro e em Sobral (CE).

O Insper é uma instituição de ensino superior e pesquisa, sem fins lucrativos. O Insper atual derivou do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais e em 2003 Claudio Haddad, Jorge Paulo Lemann e outros sócios tornaram-se controladores exclusivos do Insper²⁹. O Centro de Políticas Públicas³⁰ é voltado para a produção de pesquisas sobre a economia brasileira, realizando estudos técnicos orientados para a análise e formulação de política econômica.

Por último, o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC)³¹ foi fundado em 1987 e também não tem fins lucrativos. Seu foco é a escola pública, os espaços educativos de caráter público e as políticas e iniciativas destinadas ao enfrentamento de desigualdades. Sua missão é contribuir para a formulação e a implementação de políticas públicas de educação, que promovam a equidade e a redução das desigualdades sociais no Brasil.

Estes novos atores, sem exceção, possuem uma relação intrínseca com o poder público e o poder privado. Os dois atores com maior representatividade nas audiências são os mesmos que podem ser caracterizados como coalizões, por representarem tanto interesses privados quanto público, unindo, ao mesmo tempo, atores de diferentes setores. Os institutos e grupos relacionados ao setor privado são novos atores também e representam uma forma diferente de participação do setor privado nestas discussões. É interessante notar que o Insp e o Grupo Positivo realizam pesquisas e se apresentam como sendo sem fins lucrativos embora sejam geridos por grandes representantes do setor privado.

A dificuldade de caracterizar estes atores está, obviamente, em compreender o limite, a fronteira entre os diferentes interesses. Todos eles se inserem no terceiro setor, embora possuam organizações diferentes. Esta apresentação convida a discutir sobre o que representa o terceiro setor atualmente, com a

²⁹ Informações disponíveis em:

³⁰ Informações disponíveis no site oficial: <http://www.insper.edu.br/cpp/>

³¹ Informações disponíveis no site oficial: <http://www.cenpec.org.br/> ..

participação das fundações, das coalizões, das ONGs e de diferentes entidades civis, públicas e privadas. O objetivo deste trabalho é mapear estes atores e apresentar a complexidade que os envolve, mas não se pretende debater questões próprias do terceiro setor, apontando para a necessidade de intensificar pesquisas sobre o assunto.

4.5. Relatório das Audiências

Nesta seção o objetivo é apresentar os principais temas em debate na Câmara dos Deputados Federais e no Senado durante o processo de tramitação do projeto de lei que instituiria o PNE 2014. Também nesta seção explcia-se os motivos das escolhas das audiências, ressaltando a presença de determinados atores.

4.5.1. Câmara

A audiência “**Qualidade da Educação**”³² foi escolhida por seu tema, que reflete uma das disputas que envolvem a educação escolar pública no Brasil, e seus convidados, que representavam três diferentes categorias. Os convidados foram: Cleuza Rodrigues (UNDIME), Thiago Peixoto (Consed), Roberto Franklin Leão (CNTE), Daniel Cara (Campanha Nacional pelo Direito à Educação) e Mozart Neves (Movimento Todos pela Educação). Todos os convidados tiveram quinze minutos para apresentarem suas exposições e os deputados inscritos tinham três minutos para formularem suas considerações.

As apresentações dos convidados foram confluentes. Todos, sem exceção, apontaram que um dos principais obstáculos para a garantia da qualidade da educação está relacionada com o financiamento e a distribuição dos recursos da União, principalmente para os municípios. Houve um acordo entre os convidados de que o novo PNE deveria ser compatível com a realidade, estimular o regime colaborativo e definir uma matriz de responsabilidades dos diferentes poderes em relação à educação, principalmente em relação ao financiamento.

³² Audiência realizada no dia 11/05/2011.

A indefinição do que é a qualidade da educação escolar foi outro tema, o assunto foi mais bem explorado pelo representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) que apresentou o modelo de educação que pensa ser um possível parâmetro nacional, em que a escola tem que ser o centro da ação educativa, garantindo a plenitude da formação humana e formando um cidadão crítico. Este mesmo representante criticou o modelo de escola direcionado para formar mão-de-obra para o mercado, o modelo de avaliação e a fiscalização da escola privada.

O representante da Campanha, Daniel Cara, apontou o modelo de qualidade que defende, que inclui financiamento e valorização profissional. Elogiou o fato de o Plano apresentar 20 metas. A gestão democrática foi outro ponto da sua fala, apresentado como um elogio ao PL nº 8.035/2010, visto que instituiu e formalizou o Fórum Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Educação. Também defendeu a planificação do Sistema Nacional de Educação, caracterizando a ausência deste ponto como uma falha do PL e uma contradição com o que foi definido na CONAE 2010.

Outras críticas apresentadas por Daniel Cara se referiram à ausência de um diagnóstico e de notas técnicas do PL nº 8.035/2010, à participação da União, com maior arrecadação tributária líquida, em relação a valorização docente e ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, IDEB, que funciona como uma âncora do PNE no sentido de ser uma das principais avaliações orientadoras do projeto, mas que, ao mesmo tempo, não mensura qualidade do ensino.

Mozart Neves, representante do Movimento Todos pela Educação, também chamou atenção para a necessidade de organização do Sistema Nacional de Educação, que, para ele, é o maior desafio atualmente para a educação brasileira. Segundo Mozart Neves, o maior desafio para quem deseja melhorar a educação no Brasil começa com a falta de clareza das responsabilidades de cada um dos entes federados. Criticou a ausência de um diagnóstico do PL nº 8.035/2010. A responsabilidade orçamentária dos entes federados também foi criticada, a fala deste representante tratou principalmente da responsabilidade em relação ao dinheiro público e ao investimento em educação.

Por fim, esta audiência debateu principalmente os seguintes pontos: financiamento, responsabilização, distribuição dos recursos da União, avaliação,

valorização do profissional docente, gestão democrática, Sistema Nacional de Educação e qualidade da educação.

A segunda³³ audiência analisada teve como tema **“Parecer ao Projeto de Lei nº 8.035, do Poder Executivo, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”**. Os representantes convidados foram o principal critério para a escolha desta audiência, principalmente por ter a presença de um ator governamental e dois representantes do setor privado. Os convidados foram: Cláudia Costin (Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro), Claudio de Moura Castro (Grupo Positivo) e João Batista Araújo e Oliveira (Instituto Alfa e Beto – IAB). Esta audiência discutiu pontos diferentes da audiência anterior, mas se aproximou em alguns momentos, embora com tônica diferente, como quando tratou da gestão.

As falas do convidados do Grupo Positivo, Claudio Moura, foram mais incisivas nas questões relacionadas ao ensino profissional e técnico, criticando o atual modelo brasileiro e a ausência de metas claras para este setor no projeto do PNE. Sua crítica também se direcionou para as questões de currículo, a formação dos professores – que segundo ele não forma esses professores para a prática –, o modelo de ensino médio e o PRONATEC. Sua fala defendeu um modelo de educação mais pragmático, que pense a educação profissional como um investimento para a produtividade, segundo ele:

“Formação profissional é investimento, igualzinho a máquina, igualzinho a tecnologia, igualzinho a pesquisa de desenvolvimento, e tem que ser tratada como investimento para a produtividade. Há a tentativa de se tratar investimento como política social: gasta-se dinheiro e não se chega a lugar algum. É um desastre. Formação profissional é um investimento”.

O convidado fez duras críticas ao modelo de ensino brasileiro, afirmando que a educação em todos os níveis não ensina a prática profissional, que a escola brasileira, e até as universidades, rejeitam a formação profissional. Claudio Castro também criticou a escola técnica, apresentando que esta escola é uma excelente escola, mas que seus processos seletivos, muito duros, selecionam os filhos da classe média, que terminam por não praticarem a profissão para a qual foram formados.

³³ Audiência realizada no dia 13/07/2011.

O convidado João Batista Araujo e Oliveira, do Instituto Alfa e Beto (IAB), assumiu a defesa de um modelo de educação mais pragmático e voltado para a formação de profissionais qualificados para o mercado. Citou experiências internacionais como modelos a serem seguidos e criticou a formação de professores e o modelo educacional brasileiro. Este participante demonstrou não acreditar na força da lei para gerar mudanças na educação, segundo sua fala:

“Nenhum país desses (desenvolvido ou com boas notas no PISA) fez as suas grandes reformas de educação, seja os que a fizeram ao longo do tempo, seja os que fizeram de maneira mais compacta, na metade do século passado, com programas baseados em metas. Agiram muito mais com programas baseados na criação de meios e instituições que promoveram as reformas ou quando há metas, são coisas muito específicas, como por exemplo, o programa de leitura, na Inglaterra”.

O representante do IAB destacou pontos que devem ser mais debatidos: clareza dos papéis dos diferentes atores, padrões de desempenho, comportamentos, insumos básicos e mecanismos de avaliação e responsabilização. Ele também citou a necessidade de se trabalhar baseando-se em evidências, ou seja, em projetos educacionais que obtiveram resultados, e em boas práticas, *benchmarking*. O convidado criticou o fato de o PNE se focar em traçar muitas metas e refletir menos sobre a qualidade da educação, segundo ele, a escola brasileira segue um modelo que foi pensado para o provedor da educação e não para os alunos. O modelo de gestão, os salários dos profissionais de educação, o FUNDEB e o sistema de avaliação dos professores também foram pontuados por este como temas que merecem maior debate.

A última convidada, a secretária de educação do Rio de Janeiro, Claudia Costin, se opôs à fala dos convidados anteriores, segundo ela mesma, com um tom mais otimista, principalmente nas questões referentes a orçamento. Ela também reforçou que a escola tem que levar em consideração o contexto nacional, principalmente o problema das desigualdades sociais.

Sua fala apresentou um balanço das medidas que ela coordenou na secretaria e indicou medidas que devem ser pensadas no PNE, como a questão federativa e de responsabilização. O financiamento deve ser maior, mas a gestão também tem que ser melhor. Cláudia Costin se demonstrou a favor de duas propostas do Executivo: o IBDEB como avaliação central e o orçamento de 7% do PIB:

“Eu não discordo da ideia dos 7%, não. Acredito que é uma ideia correta e vou dizer mais. Se não fossem os 25%, eu tenho muita dúvida, conhecendo o nosso sistema político, se teríamos chegado aonde chegamos. Não nos enganemos! Existe desperdício de dinheiro em educação? Sim, existe. Mas, não fossem os 25%, a situação estaria pior. Talvez não ocorressem esses desperdícios, mas outras verbas seriam desperdiçadas”.

A convidada destacou três pontos que considera muito importantes para debater o PNE: aprendizagem, equidade e autonomia. Dos três convidados, Claudia Costin, foi a única a tocar no tema da educação especial e a defender a manutenção das escolas especiais e a inclusão destes alunos na escola regular, dando opções para os pais destes alunos escolherem o que consideram a melhor escola para seus filhos.

O principal tema desta audiência foi gestão e financiamento. Os convidados apontaram como uma das principais questões da educação no momento o mau uso do dinheiro público, relacionando-os principalmente à má gestão do sistema. A necessidade de um currículo mais claro, e até mesmo de um currículo básico no âmbito nacional, também apareceu na fala dos três.

A terceira³⁴ audiência analisada teve como tema **“O Relatório do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)”**, o critério para selecioná-la para análise nesta pesquisa foi o tema e aos atores que dela participaram. Atualmente o PISA funciona como uma das principais avaliações de aprendizagem e foi referência em praticamente todas as audiências, o que significa que melhorar os resultados nesta avaliação é uma das agendas em disputa no campo da educação.

O segundo critério foi a presença do Movimento Todos Pela Educação e do CNE, representando as redes de movimentos e os fóruns e conferências instituídos. Os convidados foram: José Francisco Soares (especialista em avaliação da UFMG), Priscila Cruz (Movimento Todos pela Educação), Alexandre Pinto Carvalho Braga (diretor da Produtora Cinevideo – Canal Futura), Mônica Dias Pinto (Fundação Roberto Marinho), Maria Helena Guimarães de Castro (professora da Unicamp e membro do CEE/SP), Amaury Patrick Gremaud (Professor da Faculdade de Administração e Economia da USP) e Reynaldo

³⁴ Audiência realizada no dia 09/11/2011.

Fernandes (Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP de Ribeirão Preto e membro do CNE).

Como foram muitos os participantes desta sessão, cada um teve apenas 10 minutos para apresentar suas considerações. A fala da representante da Fundação Roberto Marinho foi a apresentação de um vídeo, mas a convidada teve oportunidade de responder às considerações dos deputados participantes.

O primeiro convidado a se apresentar foi Reynaldo Fernandes, membro do CNE, que escolheu fazer uma apresentação geral do que é o PISA. Segundo ele a avaliação internacional analisa o aprendizado dos alunos na faixa de 15 anos em matemática, leitura e ciências. Outra característica da avaliação é medir este aprendizado a partir de questões relacionadas com o cotidiano destes alunos, o que endossa os críticos desta avaliação, que a consideram utilitarista, opinião que não é compartilhada pelo convidado em questão.

O convidado Amaury Gremaud, Professor da Faculdade de Administração e Economia da USP, esclareceu que a prova do PISA não é apenas múltipla escolha, mas que também envolve questões mais elaboradas e discursivas. Segundo ele, a prova ainda é papel e lápis, embora em alguns países comece a ser aplicada em computadores. O teste é acompanhado por questionários, que em alguns países também é destinado aos pais, opção que não é adotada no Brasil. Amaury, reforçando a fala do convidado anterior, explicou que:

“O foco (do PISA) está na capacidade de uso dos conhecimentos e das habilidades. Toda a ideia é testar o grau de autonomização que esses jovens vão obtendo. Quer dizer, a ideia de que com os conhecimentos eles vão se tornando autônomos na vida como cidadão, como trabalhador e etc. É esse o foco do PISA”.

Este colaborador apresentou elementos sobre o funcionamento da avaliação e seu histórico no Brasil. A avaliação é internacional e traduzida para o português, é o país o responsável pela tradução e pela aplicação da prova, que é feita pelo INEP.

José Francisco Soares, especialista em avaliação da UFMG, criticou o fato de o Brasil ter se aproveitado muito pouco da experiência do PISA, a ausência de um currículo básico, o ENEM e ao Ideb. Suas maiores críticas se direcionaram ao sistema de avaliação brasileiro, que segundo ele, possui índices que ainda são muito falhos. Para José Francisco Soares o PNE teria que debater as avaliações nacionais, pois são elas que guiam as políticas públicas; as avaliações têm que ser

discutidas a partir de algo externo, pois os indicadores nacionais refletem as exigências nacionais, que, segundo ele, são pífias.

Tanto Mônica Dias, da Fundação Roberto Marinho, quanto Alexandre Braga, do Canal Futura, falaram sobre um filme que foi disponibilizado pela TV Futura e que apresentou os países com melhores resultados no PISA. Segundo a representante da Fundação Roberto Marinho, o intuito da apresentação era dizer que estes países erraram muito antes de atingirem estes níveis, e que o Brasil, também tem chance de construir outra trajetória em educação. Mas que para isso deve-se construir uma educação de qualidade sob outros valores, uma educação democrática, que estimulasse a vontade dos jovens de estudar, aprender e construir um Brasil diferente.

A seguinte fala foi da representante do Movimento Todos pela Educação, Priscila Cruz, que também participou do mesmo trabalho que os convidados Mônica Dias e Alexandre Braga. Segundo ela, o que mais a impactou durante as viagens e entrevistas que participou nestes países foi a vontade de mudar a realidade educacional, a persistência e continuidade das políticas públicas e a valorização da educação.

Outro ponto importante, segundo a representante do Movimento Todos Pela Educação, é a clareza da política, a transparência dos papéis que cada profissional da educação deve exercer. Ela também citou a existência de um currículo básico, de um bom programa de formação de professores e de um sistema de recompensas para o bom professor. A representante do Movimento Todos pela Educação reforçou que é urgente a valorização do profissional de educação:

“Não adianta acharmos que vamos conseguir mudar a educação brasileira se não atraírmos os melhores talentos para a carreira docente. Sem isso, não vai ser possível. E tem que ser uma carreira valorizada, uma carreira construída, tendo como foco o aluno aprender”.

Sua fala terminou alertando para o fato de que a maioria dos países atualmente busca melhorar seus resultados em educação, que isso não é característico do Brasil. Mas que nós precisamos ganhar velocidade neste processo.

Maria Helena Guimarães, professora da Unicamp e membro do CEE/SP, foi a última convidada a se apresentar e também declarou ter participado do projeto

da TV Futura como consultora. A professora da Unicamp concordou com José Francisco Soares no sentido de que o Brasil tem aprendido pouco com o PISA. Ela especificou que o Brasil deu um passo atrás na formação de professores, que é um modelo generalista, com pouca ênfase nos conteúdos, no estágio supervisionado e na residência de professores. Em sua fala deixou claro que o problema da educação tem que ser enfrentado independentemente das mudanças em outras deficiências:

“Os professores são os que nós temos, os alunos são os que nós temos. Nós não vamos mudar a cara dos nossos alunos, a sua condição socioeconômica, a baixa escolaridade dos pais. E não vamos mudar a formação inicial dos professores. Mas tínhamos que estar melhorando a formação inicial. Não estamos melhorando”.

Outra crítica desta convidada se direcionou ao currículo, mais especificamente à oposição ao currículo de competências, que é considerado uma proposta neoliberal por outros atores do campo da educação, defendendo que é preciso discutir estas “armadilhas semânticas” antes de eliminar as possibilidades. Por fim, a convidada disse que as avaliações têm que ser mais sérias e que é urgente uma reforma no currículo da formação inicial.

A quarta audiência³⁵ selecionada foi **“Recursos e investimentos educacionais e o custo-aluno-qualidade (CAQ)”**. Novamente o critério de seleção foi o tema e sua relação com a educação escolar, pois o custo aluno qualidade é mais um dos temas que figuram não apenas nas disputas do campo da educação no Brasil, mas também na agenda internacional. Os convidados desta audiência foram: Mozart Neves (Movimento Todos pela Educação), Daniel Cara (Campanha Nacional pelo Direito à Educação), Mauro Puerro (Conlutas), Nelson Cardoso Amaral (professor da UFG), José Marcelino Rezende Pinto (Prof da USP) e Deputado Angelo Vanhoni (PT-PR) debateram sobre a meta 20.

Esta audiência foi marcada por falas congruentes que defenderam o orçamento para a educação de 10% do PIB. A audiência foi uma instrução técnica dos cálculos que embasam a defesa deste orçamento e a necessidade de protocolar o CAQ (Custo Aluno Qualidade) e o CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial).

A fala do Conlutas representou os sindicatos e trabalhadores da educação que concordam com o que foi proposto no PNE da Sociedade Brasileira DE 1997,

³⁵ Audiência realizada no dia 03/03/2012.

elaborado pelo Fórum Nacional de Defesa da Educação Pública e protocolado por Ivan Valente em 1998, e que não se sentiram agraciados até o momento com as medidas aprovadas para a educação. Este ator criticou a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei do Orçamento, afirmando que ainda não foi feito nada pela compatibilização de responsabilidade e orçamento nos diferentes entes federados. A CONAE também foi criticada, por ser considerada uma “conferência hegemonizada pelo governo” e o Fórum Nacional por ter “uma autonomia duvidosa”, o que os invalidam enquanto espaços de monitoramento do PNE.

Assim como na primeira audiência aqui apresentada, todos os convidados reclamaram da ausência de um diagnóstico e de notas técnicas que justifiquem as metas propostas pelo executivo e também cobraram os modelos de cálculo utilizados pelo MEC.

Um dos pontos esclarecidos foi o método de cálculo do Custo Aluno Qualidade (CAQ), se deve levar em consideração os dados do SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) ou do FUNDEB. O primeiro considera a média nacional e o segundo o mínimo de padrão de qualidade. Segundo os convidados, deve ser calculado a partir do FUNDEB por ser a base mais real e concreta de financiamento da educação para cada estado, especialmente para os municípios.

Os convidados também ressaltaram que o orçamento de 10% do PIB é viável e legitimaram esta afirmação com as pesquisas do IPEA. Segundo Daniel Cara, representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação:

“Havia um debate, que era bem extenso na Comissão, de como financiar o PNE, e o IPEA, que é um instituto em que indubitavelmente todos nós acreditamos; acreditamos na sua competência e na sua seriedade, diz que é possível financiar o PNE em um padrão de 7%, 8%, 9%, 10%, até 11% e 12% do PIB. Acho que esse é um recado importante. Temos margem econômica, margem tributária com poucas alterações para gerar o financiamento de 10% do PIB”.

De forma analítica as perguntas que mobilizaram este debate eram “qual a qualidade que queremos”?, “como vamos executar as metas para melhorar a qualidade”? e “como será feita a responsabilização do financiamento”? A fixação de um custo-aluno- qualidade inicial (CAQi) é a proposta para os primeiros dois anos do plano, após isso o objetivo é utilizar o custo-aluno-qualidade (CAQ). Essas metas são importantes para garantir a qualidade da educação, o acesso e

permanência das crianças e jovens na escola. Mas para isso é preciso assegurar equidade, diminuir a desigualdade entre escolas e aumentar o tempo das crianças na escola.

4.5.2. Senado

As próximas audiências analisadas são as que aconteceram no Senado. A **primeira audiência** a ser analisada aconteceu no dia 29/11/2012³⁶ e o critério de escolha, como enunciado anteriormente, foram os tipos de participantes. De acordo com o documento da Câmara sobre o PNE (BRASIL, 2014), que organiza todas as audiências, neste dia compareceu o Ministro da Educação, Aluizio Mercadante, Undime e a Campanha, o que garantiria a análise do discurso dos atores de diferentes categorias. Porém, ao analisar as notas taquigráficas nota-se que o Ministro não está entre o convidados e nenhum outro membro que representasse os atores governamentais foi convidado para substituí-lo. Além disso, o número de convidados, de diferentes categorias, foi superior ao esperado, continuando a atender aos os critérios de seleção das audiências utilizados neste trabalho.

Os convidados para esta audiência foram: Maria Nilene Badeca da Costa*, Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); Célia Maria Vilela Tavares, Presidente – Região Sudeste – da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime); Carlos Edilson de Almeida Maneschy*, Presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; Arnaldo Augusto Ciquelo, Reitor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; Mariza Abreu*, Consultora em Educação da Confederação Nacional dos Municípios; Daniel Iliescu, Presidente da União Nacional dos Estudantes; Manuela Braga*, Presidenta da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas; Helena Bonciani Nader*, Presidenta da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; Daniel Cara, Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

³⁶ Notas taquigráficas disponíveis em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/119320.pdf>

(*) Indicam as pessoas que foram convidadas, mas que não compareceram às audiências.

A audiência funcionou como uma apresentação do que já foi discutido sobre o PNE e sobre as metas que precisavam ser aperfeiçoadas. O discurso dos convidados foi norteado principalmente pela questão do financiamento e da qualidade. As metas que foram apontadas como insuficientes foram a meta 4 (educação infantil), 7 (qualidade), meta 19 (gestão democrática) e a 20 (financiamento).

A fala de Arnaldo Augusto Ciquielo, Reitor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, é um importante contraponto a do representante do Grupo Positivo na Câmara, pois o convidado representava um Instituto Federal de Ciência e Tecnologia, e, portanto, a educação profissional. Em sua fala não criticou o modelo de educação profissional, mas explicou como funcionam estes novos institutos, fundados em 2008 e que absorveram diferentes escolas e universidades voltadas para o ensino técnico no país. Ele defendeu a necessidade de investimento na valorização da formação profissional de educação e dos gestores; avaliação das instituições de ensino e constante aferimento da aplicação dos recursos destinados à educação.

A **segunda audiência**, realizada no dia 08/10/2013³⁷, no Senado, manteve o mesmo critério das audiências anteriores. Os convidados para apresentação foram: José Marcelino de Rezende Pinto, Presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca); Daniel Cara, Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Rafael Osorio, Diretor de Estudos Sociais do Instituto e Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Priscila Cruz, Diretora-Executiva do Movimento Todos pela Educação e Serguei Suarez Dillon Soares, que é Chefe de Gabinete da Presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Essa audiência foi de extrema importância por denunciar as modificações realizadas pelo Senado no projeto encaminhado pela Câmara. O novo projeto desconstruía o anterior em várias metas, desobrigando e desresponsabilizando o Estado de cumpri-las.

Todas as falas foram incisivas ao criticar o novo projeto e reapresentar o que foi definido na Câmara e nas outras audiências do Senado. O convidado da

³⁷ Notas taquigráficas disponíveis em:
<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?11&reuniao=1947&codcol=47>

Fineduca, José Marcelino, foi direto ao criticar o favorecimento das parcerias público privadas e os cortes feitos em relação ao orçamento. Além disso, ele deixou claro que se posicionava a favor dos 10% do PIB para a educação pública, sinalizando que não tinha nenhuma posição ideológica contra o setor privado, mas que o favorecimento do setor privado pelo público potencializa a corrupção: “ao misturar dinheiro público no setor privado, estimula-se a ineficiência do setor privado, estimulam-se as falcaturas. Dinheiro público é para a escola pública. Acho que é isso”.

O PNE, na opinião deste convidado, deve ampliar o direito à educação, mas para isso é necessário investimento. Não há melhora na escola sem investimento, o problema não é só de gestão, mas de dinheiro, segundo José Marcelino. Outra questão levantada por ele diz respeito ao Ideb e a ausência de avaliação de insumos. Finalmente ele pontuou que é preciso repensar o sistema federativo, promover a equidade, estabelecer o CAQi, melhorar o Ideb e garantir que o dinheiro investido chegue até a escola. A fala dos demais convidados foi complementar a de José Marcelino.

O representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Daniel Cara, defendeu que a política educativa é central para o país e que a Constituição Federal aponta isso. O representante do Ipea reforçou os mesmos pontos, apontando para o problema da excessiva descentralização e, consequentemente, responsabilização dos municípios.

Por fim, a representante do Movimento Todos pela Educação, questionou as metas 2 (esportes), 5 (alfabetização), 7 (matemática) e 20 (financiamento). Sua principal proposta foi para que os senadores deixassem de analisar a questão do financiamento e da gestão como uma polarização, pois não se constituem como pontos antagônicos, mas complementares.

A **terceira audiência** pública do Senado, realizada no dia 22/10/2013³⁸, teve convidados: José Francisco Soares*, professor titular aposentado da Universidade Federal de Minas Gerais, membro do Conselho Científico da Associação Brasileira de Avaliação Educacional; João Batista Araújo e Oliveira*, presidente do Instituto Alfa e Beto; Maria Alice Setubal, presidente do Centro de

³⁸ As notas taquigráficas estão disponíveis em:
<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=2027&codcol=47>
 (*) Convidados que não compareceram.

Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec)³⁹ e presidente da Fundação Tide Setubal; Prof^a Dr^a Cristina Helena Almeida de Carvalho, professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB); Cláudio de Moura Castro, especialista em educação, representante do Grupo Positivo.

Maria Alice Setubal, representante do Cenpec afirmou que é necessário esclarecer a meta 20 quanto ao financiamento público para o setor privado, ou seja, quanto dos 10% do PIB serão destinados a iniciativa privada? Maria Alice destacou os mesmo pontos que foram levantados na última audiência aqui analisada, embora não tenha se posicionado claramente contra a participação privada nos investimentos públicos.

Cristina Helena, professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), apresentou uma análise dos marcos legais estruturais do financiamento da educação brasileira e uma investigação sobre as modificações da meta 20 durante a tramitação do projeto de lei do PNE. Ela apontou para o fato de que o financiamento para o setor privado existe, mesmo que não seja incluído nos 10% do PIB, através de outros mecanismos como financiamento direto, por meio de bolsas de estudos para alunos com dificuldades financeiras e o indireto, através da imunidade e da isenção tributária nos estabelecimentos de ensino. Os programas educacionais como o ProUni e o Pronatec também são um investimento público no setor privado, portanto este investimento já é uma realidade. Por fim, sua análise apontou para a necessidade de uma reforma tributária, para que mais recursos sejam redistribuídos para a educação.

A voz dissonante foi a do convidado Cláudio Castro, representante do Grupo Positivo, que não apresentou proposta, mas criticou o projeto de lei. Suas críticas foram direcionadas principalmente para a essência democrática do plano, que para ele foi exaustiva e sem sucesso. Ele não demonstrou otimismo em relação ao plano e falou em alguns momentos que o Brasil vive uma crise da educação, especialmente no que se refere ao ensino médio.

Para o representante do Grupo Positivo o PNE, por fim, se tornou um plano daqueles que falaram mais alto, e, que nem por isso, correspondem às melhores propostas, diringindo uma crítica clara aos movimentos sociais que participaram

³⁹ O Cenpec é um dos integrantes da categoria “*think thank*”

do processo. Para ele o plano foi o reflexo de uma vontade coletiva, o que levou a atender demandas de muitos grupos, mas deveria ter sido o plano de um grupo de pessoas capacitadas para pensarem as dificuldades educacionais: *“Quando tudo é prioritário, nada é prioritário”*.

A **quarta audiência**, e também a última audiência convocada pelo Senado, realizou-se no dia 07/11/2013⁴⁰. O critério de escolha foi a presença de um membro da categoria *“think thank”* que participou apenas desta audiência durante todo o processo. Os convidados foram: Guiomar Namó Mello, educadora⁴¹, e Naercio Menezes Filho, do Centro de Políticas Públicas do Insper. Ambos os convidados foram taxativos em suas críticas ao PNE, principalmente por considerarem que o plano não tem medidas que responsabilizem o seu descumprimento.

Para Naercio Menezes, do Centro de Políticas Públicas do Insper, melhorar a educação significa diminuir as desigualdades de distribuição de renda do país, o PNE teria que funcionar como um instrumento de responsabilização para que a qualidade da educação melhorasse e, conseqüentemente, as desigualdades fossem reduzidas. Porém, ele chamou atenção para os efeitos perversos da responsabilização, afirmando a necessidade de se pensar como vai ser mensurada a qualidade da educação para analisar o cumprimento das metas.

O convidado do Centro de Políticas Públicas do Insper criticou, especificamente, as metas 4, sobre educação infantil, afirmando que criar creche para todas as crianças de 0 a 3 anos não é a melhor opção e que o cuidado das crianças nessa faixa etária deve ser compartilhado com o sistema de saúde; também pontuou sobre a má qualidade das creches nacionais, afirmando que as crianças dessa faixa provavelmente serão mais bem cuidadas se ficarem em casa e não na creche. Em relação à alfabetização ele considerou a meta de alfabetização até o terceiro ano do ensino fundamental pouco audaciosa, apresentando pesquisas que comprovam que o atraso escolar conduz, futuramente, ao abandono, e que, por isso, as crianças devem ter a alfabetização completada antes.

⁴⁰ As notas taquigráficas da audiências estão disponíveis no link: <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?4&reuniao=2092&codcol=47>

⁴¹ Segundo informações disponíveis em seu site pessoal (http://www.namodemello.com.br/vida_educ.html) a educadora também é diretora da EBRAP – Escola Brasileira de Professores, empresa dedicada a estudos, iniciativas e projetos na área de educação inicial e continuada de professores da educação básica.

Sobre a escola integral, Naercio, do Centro de Políticas Públicas do Insper, considerou que 50% de todas as escolas é uma meta arbitrária, mas disse que para melhorar a qualidade do ensino no Brasil é preciso aumentar a oferta de ensino integral. Ele fundamentou sua opinião apresentando experiências de outros países e uma pesquisa do Instituto Unibanco que aponta que as crianças brasileiras passam em média de 2 a 4 horas dentro da escola, o que é considerado muito pouco. A solução imediata seria o investimento em gestão, mas não defendeu a gestão democrática por considerar ser um conceito muito vago e sem aplicação prática. Por fim, sugeriu que é preciso mexer na distribuição de recursos para os estados e municípios.

Guiomar Namó Mello mostrou-se muito pessimista quanto ao plano e reiterou a fala do convidado anterior sobre responsabilização. Ela também falou sobre as dificuldades de melhorar a qualidade da educação sem melhorar a equidade. Segundo ela o PNE é na verdade um Plano Estatal de Educação, pois as demandas dos professores, citou a greve que acontecia no Rio de Janeiro, nem sempre é justificada. A convidada questionou o regime de colaboração e a lei de diretrizes e bases, apontando que os governos não mantêm uma continuidade das políticas públicas e que por fim as diretrizes são apenas diretrizes.

A ausência de um currículo nacional também foi criticada, assim como a defesa da escola integral: *“Duas vezes uma escola ruim, eu acho que nossos alunos vão sofrer demais. Nós temos que dar duas vezes a escola, mas uma boa escola”*. Ela elogiou a participação de economistas que ajudam a desenvolver dados para analisar a questão da educação:

“Dou muitas boas-vindas aos economistas que vêm e nos ajudam a pensar com dados e com estatísticas. Eu acho que o Brasil, hoje, está assistindo a um bom casamento das velhas da educação, como eu, e dos jovens economistas que chegam e que, digamos assim, têm uma sinergia do ponto de vista de sua análise, porque pelo caminho das estatísticas, eles chegam a conclusões a que nós também já chegamos por outros caminhos, o que eu acho muito bom”.

O currículo, segundo a educadora, deve ser pensado como uma base nacional comum compartilhada, o currículo se relaciona com metodologia, com conteúdo, com sequência e não apenas com competências. O salário, segundo Guiomar Namó, também não é o item mais importante para a valorização do professor, segundo uma pesquisa, que ela não especificou, quando perguntados

sobre as expectativas para a profissão os profissionais de educação elencam respeito e dignidade antes de salário. Finalizando sua apresentação ela defendeu a gestão e a organização como requisitos para melhorar a qualidade da educação no país.

4.6.

As diferentes agendas

As audiências públicas não foram apenas espaços públicos de debate sobre o PNE, mas significaram uma transferência, mesmo que momentânea, do campo da educação para os espaços de deliberação política, no caso a Câmara e o Senado. Os atores que participam das disputas no campo da educação passaram a lutar em um novo espaço, buscando legitimar e autorizar seus discursos.

O acolhimento das propostas apresentadas nestas audiências pelos atores políticos significam a autorização e, ao mesmo tempo, a autoridade de um determinado discurso. A grande participação dos movimentos sociais e o texto final do PNE permitem perceber que o plano se aproxima bastante das expectativas desses movimentos. O número de audiências públicas, de seminários e de documentos, como cartas abertas e relatórios, por outro lado, demonstram que a disputa foi concorrida.

As agendas, que apresentam temas próprios da educação, tornaram-se parte do debate político. Os atores lutaram não apenas para legitimar seus discursos, mas também para fixar posições no campo da educação. Embora o PNE seja um plano que sirva de base para a organização da educação nas diferentes esferas governamentais, conseguir fixar metas e estratégias neste texto significa participar do projeto de futuro da educação em nível nacional.

Os principais pontos debatidos nestas audiências podem ser agrupados em **disputas de significados, produção de conhecimento e estratégias**. O primeiro inclui as disputas sobre a definição de conceitos, como por exemplo, o que é a qualidade escolar ou aprendizagem. O segundo grupo inclui a reflexão sobre o cálculo do orçamento, dos recursos que podem ser disponibilizados pela União, os métodos de avaliação e os demais temas que têm como principal ponto de debate a fixação de instrumentos claros de análise de dados. O terceiro grupo, por fim,

reúne as disputas sobre as estratégias para que os conceitos e os dados se aproximem da realidade da educação.

Conferindo um encadeamento lógico entre estes grupos pode-se dizer que a disputa de significado é fundamental para a produção de conhecimento e que as estratégias definem-se após o consenso entre estes dois grupos. Por fim, ao analisar o PNE, a CONAE e estes debates, o que se conclui é que a base consensual que produziu o projeto se refere ao mínimo necessário para garantir uma educação pública com melhor qualidade.

As disputas de significados são praticamente autoexplicativas. Neste grupo estão as lutas simbólicas pela fixação de um significado que será oficializado no texto em questão. Ao disputarem a definição de conceitos que serão utilizados para determinar práticas, os atores criam mecanismos discursivos, simbólicos e de poder para legitimarem suas posições a favor de uma educação pública de qualidade, da participação do setor privado na educação pública e de medidas específicas para suas áreas, como a defesa da educação profissional.

As principais disputas que podem ser classificadas neste grupo são as referentes ao regime de colaboração, avaliação, valorização do profissional de educação, qualidade da educação, insumos básicos, aprendizagem, modelos de educação, responsabilização e equidade. Todos estes termos tiveram seu significado questionado, os atores antes de apresentarem suas propostas definiram de antemão o sentido que compreendiam ser verdadeiros.

Os debates, portanto, funcionaram como *mercado linguístico*, o lugar oficial de trocas de significados, de disputa pelo monopólio do verdadeiro significado. Os atores, ao apresentarem suas posições para os legisladores, legitimavam com base em estudos, dados e experiências a sua posição de agente autorizado ao mesmo tempo que buscavam atribuir valor aos seus discursos, diferenciando-os e firmando seu lugar no campo.

No segundo grupo, produção de conhecimento, as disputas estavam relacionadas com a organização dos instrumentos que permitem compreender uma dada realidade e definir prognósticos. O que estava em questão era a validade dos dados e conhecimentos apresentados para legitimar uma determinada posição.

Os temas incluídos neste grupo são financiamento, orçamento, custo aluno-qualidade e métodos de avaliação. As disputas tinham como raiz comum a produção de conhecimento sobre a realidade da educação e da escola.

A pergunta era através de que dados, estudos, pesquisas ou experiências um determinado diagnóstico foi produzido. O conhecimento é um valioso mecanismo de legitimação, os temas em disputa neste grupo são determinantes para possibilitar na prática o futuro previsto, mas para isso é preciso que estes dados tenham sido produzidos com rigor.

É importante notar que praticamente todos os atores possuíam diagnósticos próprios e explicavam com propriedade os modelos e dados selecionados para produzirem tais diagnósticos. Basicamente, estes métodos de análise se relacionam com a produção de dados estatísticos e financeiros que são a base não apenas dos diagnósticos, mas das avaliações e da distribuição de recursos, sendo este último uma das condições fundamentais para que o PNE se torne prática.

O último grupo, estratégias, engloba os meios que os diferentes atores apresentam para que suas ideias sejam aplicadas na prática. Após definir o que é a qualidade escolar, por exemplo, e fundamentar o discurso com dados, é preciso determinar como este significado de qualidade se tornará uma realidade nas escolas. As estratégias são uma forma de alterar a realidade, são os mecanismos que transformarão uma determinada realidade em algo próximo do que foi planejado. As disputas sobre estratégia são as que pretendiam definir o papel da gestão escolar, a continuidade de políticas públicas, a necessidade de mudanças estruturais, como o combate às desigualdades sociais e a reforma tributária, responsabilização e distribuição de recursos.

Nas audiências públicas foi possível perceber que as estratégias não se dão apenas no âmbito escolar, como é o caso da gestão, mas requisitam mudanças estruturais para que a escola possa sofrer mudanças. Sendo assim, há uma dúvida sobre a potência da escola em gerar mudanças estruturais, ou seja, através do aumento da escolarização da população aumentar a oferta de mão-de-obra qualificada e consequentemente melhorar as condições de vida, ou em ser ela mesma dependente destas mudanças para se tornar um agente de mudança.

Por fim o que se percebe é que o debate sobre o Plano Nacional de Educação se estruturou principalmente em três eixos que envolvem o discurso, sua legitimação e sua prática. Os diferentes atores se inserem nesta disputa visando conquistar a autoridade e a validade dos seus discursos através de sua oficialização no PNE. É interessante notar que estas disputas simbólicas figuram no âmbito do discurso, o PNE é um discurso que planeja metas para o futuro, mas

que não necessariamente impõe práticas. Este trabalho é uma análise de discurso, de como os diferentes atores, a partir dos lugares de onde falam, disputam posições no campo da educação, em especial sobre a educação escolar, mobilizando esforços para fixar uma agenda.

Ficou claro que as disputas não se polarizam apenas entre o público e o privado, mas se complexificaram, principalmente com as novas formas de articulação dos atores e a presença de novas instituições, não estatais, mas de interesse público. A produção de conhecimento é um instrumento valioso na legitimação dos discursos e na luta por autoridade no campo e, por isso mesmo, algumas organizações, como os *think tanks*, se especializam neste sentido, visando influenciar os processos de deliberação sobre políticas públicas.

5. Conclusão

Esta pesquisa traz mais perguntas que conclusões fechadas. Talvez, a principal conclusão, que mais se aproxima de uma constante dúvida que de uma resposta final, é a de que as práticas e os atores do campo da educação no Brasil estão se reconfigurando.

O que esta pesquisa apontou é que os novos atores que participam das principais disputas do campo possuem diferentes modos de atuação, alguns são mais pragmáticos e optam por uma atuação mais diretas, que se relaciona com os agentes públicos, enquanto outros estão presentes nos espaços públicos de debate e também nos espaços diretos. Ao ler as audiências o que se percebe é um tom de intimidade e de domínio da prática de participação desses debates. Os atores se conhecem e compartilham uma vivência que não se reduz à tramitação do PNE, pois os processos políticos que envolvem a educação são cotidianos. Eles se posicionam como parte do grupo dos especialistas do campo da educação, embora alguns destes atores, apesar da sua longa experiência no campo da educação, representem instituições recentes, como é o caso de Cláudio Castro ao representar o Grupo Positivo.

As audiências tinham um caráter instrutivo e discursivo, o que não permite avaliar, com maior contraste, o enfrentamento destes atores. Também não foi possível analisar as práticas e experiências destes diferentes atores.

Os novos especialistas do campo, oriundos, também, de novos lugares, como os *think tanks*, produzem novas disputas no campo. E mais, sofisticam o debate a partir do momento em que produzem diagnósticos independentes e propõem novas formas de fazer políticas públicas. Se antes o discurso dos profissionais de educação e de seus representantes tinha legitimidade frente aos especialistas de outros campos, como os da economia, devido à experiência vivida, agora, estes novos atores, que requisitam participar do campo, também possuem um discurso legitimado pela experiência. Eles não precisam ser professores ou diretores, mas eles participam na gestão das escolas públicas de perto, eles estão nas secretarias municipais, produzem métodos e técnicas de gerenciamento, acompanham os resultados de suas experiências e os apresentam.

Além disso, todos os atores que participaram do processo, logo em seu início, reclamaram da ausência do diagnóstico e das notas técnicas utilizadas pelo MEC para chegar ao projeto de lei protocolado na Câmara. Mas, ao mesmo tempo, todos eles também possuíam seus próprios diagnósticos. Isso não é novidade, porque já no PNE 2001 o diagnóstico foi feito pelo Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública (FNDEP), a diferença está em que neste momento o FNDEP, reunindo diversos atores, fez seu próprio diagnóstico contra a proposta do Executivo. Atualmente todos os atores, independentemente dos lugares de onde falam, possuem seus próprios diagnósticos.

Portanto, se configura uma disputa pela produção de conhecimento e, por conseguinte, pela legitimação dos discursos. A produção de dados, experiências e pesquisa em geral evidenciam este processo de complexificação.

A variedade de atores que participaram do PNE e o grau de embasamento estatístico e de experiências práticas destes atores é que é diferente. O setor privado não participa apoiando um lado ou outro, há um interesse que pensa na base produtiva do país no futuro. A educação brasileira tem que ser modificada para alcançar padrões internacionais de qualidade e o PISA é o principal índice neste sentido, e os especialistas precisam melhorar os dados de educação.

A maior parte dos atores que participou dos processos anteriores participou deste PNE com a mesma força, mas agora articulados em novas frentes. Mas estas novas frentes não são simplesmente esquerda e direita, público e privado, elas se reconfiguraram.

O grau de complexidade destas relações, que foram superficialmente esboçadas aqui, merece mais atenção. Principalmente aponto para a necessidade de observar a prática destes novos atores. O PNE foi apenas uma amostra, que figurou na esfera do discurso; as disputas do PNE pretendiam ressignificar um discurso e questionar sua base de legitimação, visando modificar a prática educacional. Mas, como estes atores participam cotidianamente do campo da educação e como disputam a educação escolar na prática diária, é uma outra questão.

Enquanto tentativa de compreender quais as principais disputas envolvidas no campo da educação, referentes à educação escolar, este trabalho conseguiu realizar sua tarefa de mapeá-las. A agenda em disputa para a educação escolar pode ser dividida em três principais eixos: disputa de significado, produção de

conhecimento e estratégias. Os três são interdependentes e escapam da polarização entre o público e o privado, pretendendo dar conta da complexidade destes novos atores.

Basicamente, as disputas se estabelecem entre os temas que são propriamente da escola, como currículo e formação de professores, e os temas que ultrapassam os limites da escola, como regime de colaboração e financiamento. Embora o trabalho não tenha realizado uma análise de conceitos como sociedade civil e participação democrática, ele aponta para este debate, considerando que estas novas atuações são reflexo de novos modelos de participação e articulação da sociedade civil, como as redes de movimento.

Ao observar as falas e a participação dos atores se percebe que apesar do assédio de outros campos, como o campo da economia e da política, o campo da educação possui características fortemente definidas, como a defesa da educação escolar pública. Mas ao mesmo tempo fica claro que o campo da educação no Brasil sofre influência destes campos e do cenário externo. A agenda em disputa é semelhante à agenda de organismos internacionais, como a UNESCO e o Banco Mundial.

O intercâmbio entre as noções da economia e as lutas próprias dos movimentos sociais de educação é intenso, cada vez mais os atores próprios do campo da economia se apropriam do discurso dos atores do campo da educação e *vice versa*. Há uma apropriação de ambos os lados das pautas e agendas. Porém, a dependência de recursos financeiros para implementar políticas sociais, como as relacionadas à educação, implicam uma força maior da economia.

Este PNE deixou uma enorme disputa em aberto: a organização de um Sistema Nacional de Educação. O prazo estipulado no PNE é de que o SNE seja implementado no período de dois anos a partir da aprovação do plano. A questão é: como será organizado e quais os padrões mínimos que deverá obedecer. Há um novo momento de reorganização em andamento, principalmente no que se refere à responsabilização e organização do regime de colaboração, bem como dos padrões mínimos necessários para gerar uma base nacional comum, o que sinaliza para a discussão sobre o currículo básico.

Há um consenso de que a educação no Brasil precisa melhorar sua qualidade com urgência. A participação dos atores dos mais diferentes lugares é um sinal positivo de que muitos esforços estão sendo mobilizados para isso. Mas

ao mesmo tempo há uma tendência para pulverizar as responsabilidades públicas, transferindo-as para sistemas de gerenciamento privado, o que pode significar uma maior dificuldade de rastrear os gastos públicos com educação.

A presença destes novos atores intensifica o debate e abre espaço para novas formas de encarar a educação pública, diagnosticando novos problemas e soluções. O campo, conforme o conceito de Pierre Bourdieu, não é algo imutável, mas está o tempo todo sendo modificado através de lutas como estas que envolveram o PNE.

A agenda que permeia estas disputas é praticamente a mesma para todos os atores, mudando apenas o posicionamento em relação a ela. A defesa da educação pública, de um currículo básico, da normatização sobre o financiamento público para a educação, a gestão, a formação profissional e a valorização dos salários, são temas fundamentais em disputa.

Por fim, o conceito de campo permitiu analisar este debate como uma teia estruturada a partir de suas disputas, instituições e atores. A agenda para a escola pública está longe de ser consensual, pois os interesses que envolvem a educação são muito distintos. É interessante notar como o tema da educação mobiliza atores dos mais diferentes setores da sociedade e como esses atores se articulam em diferentes momentos, por exemplo as articulações para o PNE 2001 e as novas articulações para o PNE 2014. O processo de discussão que antecedeu o PNE e o processo de tramitação do plano podem ser comparados a um campo de batalha e a principal arma foi o discurso. Afinal o que se debatia era o texto que organizaria a educação para os próximos dez anos.

6.

Referências bibliográficas

AGUIAR, M. A. da S. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão**. Educação e Sociedade, Campinas, v.31, n.112, p.707-727, jul.-set., 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04>

ALGEBAIL, E. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.

ANDE; ANPED; CEDES. **Carta de Goiânia, 5 de setembro de 1986**. Anais da IV CBE. Tomo 2. São Paulo: Cortez, 1988, p. 1239-1244. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/carta_goiânia.pdf

AZEVEDO, F. [et al.] **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores de 1959**. – Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>.

BATISTA, N. C. **O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública: participação na elaboração do princípio constitucional de Gestão Democrática do Ensino Público**. In: _____ Democracia e Patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal em Porto Alegre. Dissertação (Mestrado), POA/UFRGS/PPGS, 2002. Disponível em: http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_escola/modulo1/embate_legislativo.pdf.

BEISIEGEL, C. de R.. **O plano nacional de educação**. Cadernos de Pesquisa, nº. 106, São Paulo, mar. 1999. Acessado 05/12/2014 às 00h:53min. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15741999000100011&lang=pt

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.
_____. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

BONAMINO, A. M. C. de. **O público e o privado na educação brasileira: inovações e tendências a partir dos anos 1980**. Disponível em: http://www.vdl.ufc.br/solar/aula_link/lquim/A_a_H/estrutura_pol_gest_educacional/aula_01/imagens/06/Publico_Privado_Na_Educacao_Brasileira_2.pdf

BOURDIEU, P. **A economia das trocas linguísticas. Reproduzido de L'economia des échanges linguistiques**. Langue Française, 34, maio de 1977. Traduzido por Paula Montero. Disponível em: <http://ucbweb2.castelobranco.br/webcaf/arquivos/12933/11099/AEconomiasdasTrocLingsitcasPierreBourdieu.pdf>.

_____. O campo científico. In: _____ ORTIZ, Renato (Org.). A Sociologia de Pierre Bourdieu. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

_____. A economia das trocas linguísticas: o que falar quer dizer. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1996.

_____. O Poder Simbólico. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2011.

_____. A economia das trocas simbólicas. São Paulo; Perspectiva, 2013.
BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as leis de diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf> Acessado em 08/04/2015 às 09h56min.

_____. Ministério da Educação. Conferência Nacional da Educação – CONAE. Anais da Conferência Nacional de Educação: CONAE 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. – Volume I. Brasília: MEC, 2011^a.

_____. Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>.

BROOKE, N. (org.). **Marcos históricos na reforma da educação.** – 1.ed. – Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

BRZEZINSKI, I. **Princípios da Carta de Goiânia/IV CBE na Constituição Federal “cidadã”: participação da sociedade civil nas políticas educacionais.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE), v. 29, n. 2, p.233-241, mai/ago. 2013. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/viewFile/43521/27391>

BURGOS, M. B. **A constitucionalização da escola pública: notas para uma agenda de pesquisa.** Boletim CEDES [on-line], Rio de Janeiro, maio de 2009, pp 20-30. Acessado em 08/10/2014. Disponível em: <http://cedes.iesp.uerj.br/PDF/09maio-junho/a%20constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20escola%20p%C3%ABlica.pdf>

_____. Liberalismo e democracia na educação brasileira. Boletim CEDES, Out./ Dez. 2011. Disponível em: http://www.cis.puc-rio.br/cedes/PDF/out_2011/liberalismo.pdf Acessado em 06/10/2014

_____. Educação, sociedade e democracia: a transição democrática da escola. [no prelo] 2013.

Carta aberta das entidades e movimentos sociais: é preciso aperfeiçoar o relatório do PNE para garantir um plano capaz de consagrar o direito à educação pública no Brasil. Brasil, 01 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/cnte-informa/1416-cnte-informa-683-11-de-abril-de-2014/13468-carta-aberta-e-preciso-aperfeicoar-o-relatorio-do-pne.html>

CIEGLINSKI, A. **Jogo de forças. Revista Educação.** ago., 2011. Disponível em: <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/167/jogo-de-forcas-234911-1.asp>
 COELHO, S.de C. T. **Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos.** São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil.** Brasília, Flacso do Brasil, 1991.

_____. **O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o Mercado.** Educ. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n.100 – Especial, p. 809 – 829, out., 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0928100.pdf>

_____. **Contribuição para a análise das interferências mercadológicas nos currículos escolares.** Rev. Bras. Educ. [online]. 2011, vol.16, n.48, pp. 585-607. ISSN 1413-2478. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782011000300004&script=sci_abstract&tlng=pt

CURY, C. R. J. **O Plano Nacional de Educação: duas formulações.** Cadernos de Pesquisa, n.104, p. 162-180, jul. 1998. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/165.pdf>

_____. **A gestão democrática e o direito à educação.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, vol. 23, n. 3, p. 483 – 495, set. / dez., 2007. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19144/11145>.

_____. **A educação escolar, a exclusão e seus destinatários.** Educação em revista. Belo Horizonte, n.48, p. 205-222, dez. 2008a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edur/n48/a10n48.pdf>

_____. **Sistema Nacional de Educação Igualitária e Federativa.** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set. /dez., 2008b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>

DAVIES, S.; GUPPY, N.. **Globalização e reformas educacionais em democracias anglo-americanas.** In: _____. BROOKE, N. (org.). Marcos históricos na reforma da educação. – 1.ed. – Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

FERREIRA Jr, A.; BITTAR, M. **A ditadura militar e a proletarização dos professores.** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 97, p. 1159-1179, set./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n97/a05v2797.pdf>

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.. **Educação básica na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado.** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 24, n.82, p.93-130, abril, 2003. Disponível em: http://www.biologia.ufrj.br/ereb-se/artigos/educacao_basica_no_brasil.pdf

GAJARDO, M.. **Reformas educativas na América Latina: balanço de uma década.** In: _____. BROOKE, Nigel (org.). Marcos históricos na reforma da educação. – 1.ed. – Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

GENTIL, D. L.; MARINGONI, G.. **A Constituição de 1988 e a Seguridade Social: uma disputa em meio à financeirização do Estado**. In: _____. VAZ, Flavio Tonelli et al. (Coords.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008. Disponível em: http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf

GOUVEIA, Andréa Barbosa. **A Conferência Nacional de Educação 2010: Participação e deliberação em novas arenas de disputa**. Educere et Educare – Revista de Educação, ISSN: 1981-4712 (eletrônica) , 1809-5208 (impressa), v. 5, n. 10, 2010. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/5395%3E>.

HIROMI, F. **Confira infográfico sobre o processo de tramitação no Congresso Nacional do projeto de lei que institui o Plano**. CENPEC (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária), São Paulo, 16/12/2013. Disponível em: <http://www.cenpec.org.br/noticias/ler/Confira-infogr%C3%A1fico-sobre-o-processo-de-tramita%C3%A7%C3%A3o-no-Congresso-Nacional-do-projeto-de-lei-que-institui-o-Plano->

IBGE. **A dinâmica demográfica brasileira e os impactos nas políticas públicas**. IBGE, 2009. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_sociosaude/2009/com_din.pdf

LAHIRE, B. Reprodução ou prolongamentos críticos ?. Educação e Sociedade, ano XXIII, nº 78, abr. 2002. Acessado em 14/07/2014 às 15h37min. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002000200004&lang=pt

LIBÂNEO, J. C.. **Democratização da escola pública: a pedagogia critico-social dos conteúdos**. Edições Loyola, São Paulo, 2006.

LÓPEZ, N.. **Equidad educativa y desigualdad social: desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano**. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, Buenos Aires, 2005. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001425/142599s.pdf>

MICELI, S.. Introdução: **A força do sentido**. In BOURDIEU, P.. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo; Perspectiva, 2013.

OECD. **Education at a glance 2014: OECD Indicators**. OECD Publishing, 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>

OLIVEIRA, A. Cynthia; HADDAD, S. **As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação**. Cadernos de Pesquisas, São Paulo, nº 112, p. 61-83, mar. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n112/16101.pdf>

OLIVEIRA, D.A.; DOURADO, L. F. et al. **Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado**. (Documento). Rev. Bras.

Educ., vol. 16, nº47, Rio de Janeiro, mai.- ago., 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a11.pdf>

OLIVEIRA, R. T.C. de. **Os movimentos sociais na educação: o processo de elaboração da LDB – 1988 a 1996**. In: II Congresso Brasileiro de História da Educação, 2002, Natal – RN. Anais do Congresso Brasileiro de História da Educação, 2., 2002, Natal – RN: Editora Núcleo de Arte e Cultura da UFRN, vl. 1, p. 1-12, 2002. Disponível em: <http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe2/pdfs/Tema2/0208.pdf>

OLIVEIRA, R. P. de. **O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu reestabelecimento pelo sistema de Justiça**. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, nº 11, mai./jun./jul./ago. 1999. Disponível em: http://anped.org.br/rbe/numeros_rbe/revbrased11.htm

_____. **Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n.100. Especial, p. 661-690, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0328100.pdf>

PAIVA, A.; BURGOS, M. (orgs.). **A escola e a favela**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Ed. Pallas, 2009.

PAIVA, A.. **Redemocratização, movimentos sociais e os desafios para a fruição da cidadania: mudanças no acesso ao ensino superior**. In: _____. XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Chile, 2013. Disponível em: <http://www.actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/busca13.html>

PEIXOTO, E. M.. **A eleição direta como etapa única de provimento ao cargo de diretor escolar: dos ideais na redemocratização do Brasil às ideias proclamadas no Plano Nacional de Educação 2011-2020**. 36ª Reunião Nacional da ANPEd, Goiânia – GO, 29 de set. a 02 de out., 2013. Disponível em: http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt05_trabalhos_pdfs/gt05_2962_texto.pdf

PEREIRA, É.de B.. **Famílias e escolas públicas no Rio de Janeiro: as mediações de um processo educativo em construção**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2012. Disponível em: http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=20263@1

PEREGRINO, M.. **Trajetórias desiguais: um estudo sobre os processos de escolarização da escola pública de jovens pobres**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PNUD. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento**. Coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014. Disponível em: http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf

REGO, W. L.; PINZANI, A.. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo, Editora Unesp, 2013.

ROCHA, L. M. da F.; PEREIRA, E. W.. **Projeto de LDB: a estratégia da negociação**. Revista Brasileira de Pedagogia, Brasília, v. 75, n.179/180/181, p. 395-467, jan./dez. 1994. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/520/531>

SANTOS, R. O.. **O CEBRI e o governo FHC: uma abordagem da influência dos Think Tanks na política externa brasileira**. In: _____. 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300040&lng=en&nrm=abn

SAVIANI, D. **Organização da educação nacional: sistemas e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, n.112, p. 769-787, jul-set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/07.pdf>.

SCHERER-WARREN, I. **Das mobilizações às redes de movimentos**. Sociedade e Estado, Brasília, 21, n. 1, p. 109-130, jan/abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a07>

SILVA, C. S. B. da. **A nova LDB: do projeto coletivo progressista a legislação da aliança neoliberal**. In: _____. Nova LDB: trajetórias para a cidadania? Angela Viana Machado Fernandes...(et al.); Carmem Silvia Bissoli da Silva, Lourdes Marcelino Machado (organizadoras). São Paulo: Arte e Ciências, 1998.

SIMIELLI, L. E. R.. **Coalizões em Educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Rev. Adm. Pública [online]. 2013, vol.47, n.3, pp. 567-586 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300002&lng=en&nrm=iso.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C.. **Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão pública dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96**. Avaliação de políticas públicas, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p.925-944, out.-dez., 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02.pdf>

SOUZA, K. C. R.. **Os “argonautas da cidadania” no mar da educação: movimentos sociais, ONGs e fundações empresariais na escola pública brasileira**. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2011. Disponível em: http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=17251@1

SOUZA, M. V.. **A CONAE 2010 e os apontamentos para a política de valorização docente**. Dissertação – (mestrado) – Universidade Federal da Grande

Dourados, Dourados, MS: UFGD, 2012. Disponível em;

<http://www.ufgd.edu.br/faed/mestrado-educacao/dissertacoes/mariaveronicadesouza>.

TRÓPIA, P. **O legado da ditadura na educação**. Revista Conteúdo, Brasília, ano VI, n. 26 – mai. 2014. Disponível em: http://contee.org.br/contee/index.php/2014/05/o-legado-da-ditadura-na-educacao/#.VPOc9_nF8_k.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva, vol. I**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 2009.