



## **Atores, Instituições e Ideias: Explicando a Aprovação dos 10% do PIB em Educação no PNE 2014-2024**

*Actors, Institutions and Ideas: explaining the approval of 10% of GDP for education in Brazil.*

Larissa Sabino de Souza<sup>1</sup>   
Sandra Cristina Gomes<sup>2</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.48462

*Recebido em: 01/10/2020  
Aprovado em: 01/11/2020*

**Resumo:** O artigo testa a capacidade explicativa de três modelos de análise de políticas públicas para o entendimento da aprovação do gasto de 10% do PIB em educação durante a tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Os modelos pluralista e neoinstitucional observam principalmente a arena decisória e seus atores ao passo que o de múltiplos fluxos foca na entrada do problema na agenda governamental a partir de seu contexto político. Trata-se de um caso interessante, pois houve um longo processo de discussão que refletiu a disputa de propostas por diferentes atores sociais e políticos, inclusive o governo. Tendo em vista que a definição de um patamar com base no PIB era uma demanda antiga da comunidade de políticas educacionais e que já havia sido rejeitada anteriormente, a pergunta central do artigo é: como foi possível aprovar os 10% do PIB em educação? Ao mobilizar categorias analíticas dos três modelos teóricos, argumenta-se que há ganhos de explicação nos três casos, pois iluminam-se aspectos diferentes do processo.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação; Pluralismo; Neoinstitucionalismo; Múltiplos Fluxos; 10% do PIB em Educação.

**Abstract:** The article tests the explanatory power of three models of public policy analysis to understand the approval of a minimal 10% of GDP spending on education during Congress consideration of the 2014-2024 National Education Plan (PNE, in Portuguese). The pluralist theory and the neoinstitutionalist approach focus on actors in the decision-making arena while the multiple stream model helps understanding the setting of governmental agenda and its political context. This is as interesting case to study as there was a long process of deliberation involving disputes among alternatives

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: sabino.larissa4@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: sgomes.vaughan@gmail.com

supported by different social and political actors, including the government. Given the fact that the 10% was an old demand presented by the education policy community and that it had been rejected in previous governments, the central question of the article is: how was it possible to approve the 10% of GDP spending on education in 2014? By mobilising some analytical categories from the three analytical models, it is argued that all three models are useful for explanation, but they shed different light on the process.

**Keywords:** National Education Plan; Pluralism; Neoinstitutionalism; Multiple Streams; 10% of GDP on Education.

## **1. Introdução<sup>3</sup>**

Em junho de 2014, um novo Plano Nacional de Educação foi sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff com vigência para o período 2014-2024. O plano define metas claras e objetivamente mensuráveis para a educação nacional para todos os níveis e modalidades de ensino. Dentre os vários debates ocorridos durante a apreciação da proposta, uma se destacou por ter sido bastante conflituosa: a meta de aumentar os gastos públicos em educação em um patamar mínimo de 10% do PIB. Porém, essa visão da necessidade de se ter esse nível de gasto não era consensual.

De fato, ainda hoje, há uma disputa sobre se 10% seriam ou não necessários para aumentar a qualidade da educação brasileira. Em julho de 2018, por exemplo, já no governo do Presidente Michel Temer, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), subordinada à época ao Ministério da Fazenda, divulgou estudo mostrando que o Brasil estava entre os países que mais gastavam em educação e que, dado que a dinâmica demográfica apontava para diminuição da população em idade escolar, o gasto daquele momento, estimado em 6% do PIB, era suficiente para garantir o atendimento escolar sem comprometer as regras fiscais, como a aplicação mínima em educação e o próprio teto de gastos. O documento, escrito por técnicos do governo, explicita que o problema educacional brasileiro não teria relação com o nível de gasto, apesar de ser alardeada com tal:

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

---

<sup>3</sup> Agradecemos os valiosos comentários dos pareceristas anônimos da RPPI e de Ana Capella, debatedora de versão preliminar do texto apresentado no III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Apoio recebido da CAPES, Pró-Reitoria de Pós-graduação e do Programa de Estudos Urbanos e Regionais da UFRN.

Praticamente um ano depois, membros do Ministério da Educação (MEC) do novo governo eleito Jair Bolsonaro adotam a mesma retórica do documento da STN, mas dão um passo além: explicitam a sua discordância sobre a meta 20 estabelecida no Plano Nacional de Educação, que prevê alcançar 10% do PIB em investimento público em educação. Nas palavras do Ministro da Educação, Abraham Weintraub, a meta 20 merecia ser objeto de revisão pelo Congresso Nacional, pois, apesar do Brasil “já estar gastando 7% do PIB com educação”, o aumento de gastos não garantiria a melhoria da educação. O Secretário de Educação Básica do MEC, Jânio Endo Macedo, também compartilha do entendimento de que os recursos atuais alocados para a educação são suficientes:

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

Tendo em vista que governos anteriores também apresentaram resistências em aumentar o gasto mínimo federal em educação, tendo, inclusive, sido objeto de veto presidencial no passado, a pergunta central deste artigo é: como foi possível aprovar a meta de 10% do PIB em educação no PNE 2014-2024? Que fatores explicativos estiveram presentes (ou ausentes) e que permitiram a aprovação de uma ousada meta de 10% do PIB em investimento público em educação? Para responder a essa questão, mobilizamos alguns arsenais teóricos de análise de políticas públicas para tentar produzir uma explicação.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 teve um longo processo de tramitação no Congresso Nacional. O projeto de lei foi encaminhado no final de 2010 e transformado na Lei 13.005 em 2014, sendo quatro longos anos de discussões que envolveram diversos atores sociais e institucionais no debate. Uma das principais polêmicas que explica, em grande parte, a demora em sua aprovação, foi a questão do financiamento. O projeto original encaminhado ao Congresso Nacional pelo Executivo previa 7% da aplicação do Produto Interno Bruto em educação, mas o resultado final foi a definição de um patamar mínimo de 10% do PIB em gastos educacionais.

O presente texto tem como objetivo, portanto, testar alguns modelos de análise e sua capacidade de explicação a partir da observação da arena decisória, mobilizando suas categoriais e perspectivas analíticas. Escolhemos três modelos analíticos que observam principalmente a arena decisória que envolve as políticas públicas, buscando

compreender por que a política foi aprovada desta forma e não de outra (Sabatier, 2007). A teoria pluralista dá grande ênfase aos grupos de que se organizam e atuam influenciando os debates de modo que, nesta perspectiva analítica, é central identificar grupos sociais que tiveram acesso à arena decisória. A sua limitação, por outro lado, refere-se à concepção de que o Estado teria um papel neutro, de mero processador das demandas organizadas (ver, por exemplo, críticas de Milliband, 1995 [1969] ou Bachrach e Baratz, 2011 [1962]).

No modelo neoinstitucional (Peters, 2005; Shepsle, 1989; Shepsle e Boncheck, 1997; Immergut, 1996 e 1998), as instituições são entendidas como centrais pois geram efeitos no comportamento e, portanto, nas escolhas dos indivíduos que participam da arena decisória. Neste caso, o Estado (ou a configuração institucional da arena decisória) não é neutro. Uma limitação encontrada neste modelo é que, apesar das instituições importarem, diferentes atores, em diferentes momentos, podem ocupar um mesmo espaço institucional. Assim, pode haver novos atores atuando e, estes, têm valores, visões de mundo que influenciam a formação de preferências e, assim, as escolhas. Para isto, o modelo de múltiplos fluxos (Kingdon, 2003; Cairney e Jones, 2016) foi mobilizado em que as ideias ou soluções defendidas por grupos (ou pessoas) são incorporadas na análise de modo que seria a interação (ou até mesmo a coincidência) das condições conjunturais do ambiente político, das alternativas e da capacidade de tornar o problema público permitiria a abertura de uma janela política que aumenta as chances de aprovação de uma política pública.

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

## **2. O PNE, seus Atores e Visões do Problema da Educação Nacional**

O Plano Nacional de Educação, PNE, é uma lei aprovada no Congresso Nacional e sancionada pela Presidente da República que estabelece diretrizes, metas e estratégias para educação em um período de dez anos. O PNE é previsto na Constituição Federal e foi revalidado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

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

ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (PNE, meta 20).

O primeiro PNE foi do período 2001–2010, lei nº 10.172/01, sancionada com nove vetos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. O primeiro PNE foi fruto de uma mobilização da sociedade civil organizada, após um processo de discussões através de conferências e fóruns (Bodião, 2016) que, como veremos, também vai estar presente no caso do atual PNE.

No que se refere ao financiamento no PNE 2001-2010, existiam duas propostas: o aumento dos investimentos do PIB em educação para 7%, presente no projeto encaminhado pelo Executivo e outro, projeto de iniciativa popular, que já sugeria, naquele momento, o investimento de 10% do PIB em educação. Pode-se observar que já na década de 1990 existiam discussões em torno do investimento destinado a educação, acreditando-se que o valor investido era pouco para se alcançar uma qualidade em comparação a outros países por exemplo. Um dos vetos presidenciais foi justamente sobre o financiamento da educação, que previa o investimento de 7% do PIB em educação como aprovado pelo Congresso Nacional (Saviani, 2007). Não há registro de tentativas dos parlamentares de derrubar o veto presidencial. Para muitos analistas ou membros da comunidade de políticas educacionais (Rocha, 2011, p. 194-196), teria havido um comprometimento do plano, pois não teria havido um direcionamento suficiente de recursos para a implementação do mesmo (Bodião, 2016).

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

O PNE foi fruto de um longo debate envolvendo a sociedade civil organizada, através dos fóruns de educação, desta forma, foi uma construção coletiva. Na Câmara dos Deputados foram solicitados documentos que respaldassem a discussão. Desta forma, o

Ministério da Educação encaminhou o diagnóstico da realidade educacional brasileira e, a partir daí, iniciaram-se as discussões em torno do PNE na Câmara dos Deputados.

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

### **3. Análise a partir da Perspectiva Pluralista: os atores que participam**

Em defesa de interesses comuns indivíduos se unem e se organizam em associações, ongs, sindicatos, partidos políticos, entre outros. Essas organizações buscam participar e influenciar as decisões do governo, instituição maior que detém o poder de decisão. No modelo pluralista de análise do processo decisório, portanto, os atores são centrais para explicar que tipo de política pública será aprovada (output) e, desde que tenham acesso ao poder (Dahl, 1961), podem influenciar o processo decisório ao defenderem seus interesses (Rocha, 2006; Hill, 2005, p. 28). Como o poder, na perspectiva de Dahl (1961), está dividido em múltiplos centros, diferentes atores têm maior ou menor poder de influência a depender da área setorial em disputa (Schlosberg, 2008). Em sistemas democráticos e pluralistas, haveria uma multiplicação das associações livres, com o alargamento da participação política. Na teoria do pluralismo democrático, por conseguinte, os grupos que mais tiverem acesso à arena decisória e poder de convencimento ou que mais pressionar terão a aprovação da política pública que defendem (Vasconcelos, 2005). Nesse sentido, o resultado da política seria explicado pelos grupos organizados que conseguem influenciar o processo decisório e, nessa perspectiva, o Estado seria neutro, isto é, seria um palco político que pode ser ocupado por diferentes atores e interesses em diferentes momentos. Em outras palavras, Dahl, o mais famoso dos pluralistas, parte da premissa de que, nas sociedades industriais ocidentais (ou seja, nas democracias), qualquer grupo pode influenciar o governo ou acessar o poder e, por isto, nenhum grupo é, a priori, dominante, em clara contestação à teoria das elites de Mills (1956 apud Schlosberg, 2008, p. 145). É desta forma que se aplica a teoria Pluralista na análise de políticas públicas em que a identificação dos grupos – isto é, dos atores que participam -, seus interesses e o que defendem é central. Como ressaltado, esta teoria é aplicada para regimes democráticos, pois parte da premissa de que a participação, de qualquer grupo social, é possível. Diferentes grupos podem

participar do debate e cada um pode assumir o cenário em diferentes momentos, de acordo com a política pública em discussão, não sendo, necessariamente, sempre os mesmos grupos que têm acesso ou participam das arenas decisórias (Dahl, 1961: 1995).

Fazendo a aplicação ao caso aqui em estudo dos 10% do PIB para a educação pública, o fator explicativo mais relevante, na perspectiva pluralista, seria a identificação de quais são os grupos de interesse que tiveram acesso ao poder e o que defendiam (ou representavam)?

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

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

A Campanha Nacional pelo Direito a Educação é a união de diversas organizações da sociedade civil, com o objetivo de unir forças para pressionar em defesa da promoção do direito a educação. A Campanha foi criada em 1999, com organizações da sociedade civil que iriam participar da Cúpula Mundial de Educação em Dakar, no ano de 2000. Essas organizações uniram-se para somar diversas forças políticas, realizar mobilização e pressão política em defesa do direito à educação (Simielli, 2008). A Campanha apresentou um importante papel na elaboração, discussões e mobilização do PNE 2014-2024. Teve atuação ativa e estratégica durante a realização da Conferência Nacional de Educação a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 (Bodião, 2016).

O coordenador geral, Daniel Cara, foi um dos principais articuladores na defesa e aprovação dos 10% do PIB para educação. Participou ativamente das discussões e das audiências públicas no Congresso e no Senado (Silva, 2015), atuou ainda, como um agente de mobilização nacional, viajando o Brasil para debater com professores, parlamentares e secretarias de educação a importância da aprovação do PNE.



Reconhecido pela Câmara dos Deputados como representante oficial na luta da aprovação do PNE, sendo agraciado com o prêmio Darcy Ribeiro, em 2015 (CD, 2015). Dentre as audiências públicas que participou realizadas na Câmara dos Deputados, no dia 20/03/2012, Daniel Cara, apresenta a estimativa do Caqi – Custo aluno Qualidade de educação, valores de referência que permitiram ofertar uma educação de qualidade e adaptados aos diferentes níveis de ensino - e afirma que: “todo estudo cuidadoso sobre custo aluno-qualidade e custo do PNE alcançará um patamar próximo de 10% do PIB”.

Desta forma, coloca-se o argumento central dos atores que se mobilizavam para o aumento do gasto em educação: sem os 10% do PIB não seria possível alcançar uma educação de qualidade no Brasil. A Campanha, com apoio de organizações sindicais representativas de profissionais da educação, apresentou o documento intitulado “Por que 7% para a educação é pouco?” e a distribuiu para a então presidente da Comissão de Educação na Câmara dos Deputados, Fátima Bezerra (PT-RN) – do partido do governo, professora de rede pública e líder sindical - e ao secretário adjunto do MEC e coordenador do FNE (Fórum Nacional de Educação), Francisco Chagas, com histórico de atuação no movimento sindical, inclusive na diretoria da CNTE .

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



tem registro de oposição do Todos pela Educação à aprovação dos 10% do PIB em educação, ainda que não tenham advogado pela sua adoção.

Um outro evento importante em termos de mobilização de atores foi a realização da Conferência da Educação Básica e a Conferência Nacional da Educação (CONAE), realizadas entre 2009 e 2010, e organizadas pelo governo, com participação de diversas entidades de todo Brasil. Foram realizadas conferências no âmbito municipal, estadual e no Distrito Federal, eram eleitos delegados que representariam seus respectivos municípios e estados na conferência nacional, o tema central foi Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. De acordo com o documento final da Conferência Nacional de Educação foram mobilizados cerca de 3,5 milhões de brasileiros, cerca de 2% da população, envolvendo diversas entidades, associações, profissionais da educação, gestores, pais e todos aqueles preocupados com a educação (CONAE, 2010). Uma das recomendações expressas no documento final da conferência nacional foi a sugestão de ampliar o gasto em educação em 10% do PIB.

Outro ator importante no debate foi a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação, FINEDUCA, que tem por objetivo contribuir para que “o poder público garanta a educação pública de qualidade para todos”, atuou nos juntamente com a Campanha Nacional pelo Direito a Educação. Sua importância no processo se deu através da publicação de notas técnicas que explicavam a importância da meta 20 do PNE, como a nota “Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?”, lançada em 2011. Houve ainda a participação em audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (Silva, 2015), tendo sempre como base as discussões referentes ao financiamento da educação e a importância da aprovação dos 10%.

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

Por fim, a UNE e UBES mobilizaram-se em diversas ocasiões durante a apreciação do projeto no Congresso Nacional, levando estudantes às galerias e, em algumas interpretações, foi uma presença que exerceu pressão sobre o relator da matéria

na Comissão Especial que, de última hora, teria acatado a sugestão de inserir a proposta de 10% do PIB em seu parecer .

Em suma, muitos grupos acessaram e tentavam influenciar a arena decisória, com destaque para os membros que dominaram no debate: o Movimento Todos pela Educação, a Campanha Nacional pelo Direito a Educação e a FINEDUCA. Associações e sindicatos também apoiaram e participaram de audiências públicas. Nesse sentido, a teoria pluralista é útil para identificar os grupos que tiveram acesso à arena decisória em uma área setorial específica (educação) e que, não necessariamente, serão os mesmo em outras discussões.

Expressando assim o que o modelo pluralista prevê que os grupos da sociedade civil que melhor se organizaram e fizeram pressão foram os que obtiveram o resultado desejado e assim a aprovação da sua preferência desde que operem em uma ordem efetivamente democrática.

Por outro lado, há algumas limitações da teoria pluralista para explicar o caso dos 10% do PIB em educação. Primeiramente, assume-se que o Estado é neutro e que, portanto, não haveria filtros institucionais ou atores estatais influenciando o resultado final. Em segundo lugar, tendo em vista que muitos desses mesmos grupos já tinham participado das mesmas arenas decisórias em governos anteriores e não haviam logrado sucesso, a mera presença ou participação desses atores, como esperado pela teoria pluralista, não parece ser suficiente para explicar a escolha final. Afinal, por que essa proposta não pode ser aprovada anteriormente se os grupos estavam organizados e participaram do processo decisório? Na próxima seção, introduzimos a configuração institucional da arena decisória para aumentar a capacidade explicativa.

#### **4. Análise a partir do Neoinstitucionalismo: o tipo de arena decisória**

O modelo neoinstitucionalista leva em consideração as instituições no processo de decisão das políticas públicas, ressaltando que as regras institucionais são fator importante neste processo de decisão. É importante ressaltar que este modelo continua considerando as preferências da sociedade, porém, ressalta que as instituições vão filtrar essas preferências e as escolhas finais vão depender das regras institucionais. Em outras palavras, a configuração institucional da arena decisória criará incentivos e constrangimentos para o comportamento dos indivíduos (Hall e Taylor, 2003; Arretche,

2007; Gomes, 2006; Peters, 2005; Shepsle, 1989; Shepsle e Boncheck, 1997; Immergut, 1992 e 1998).

Na construção do PNE houve a participação de vários segmentos da sociedade, já citado anteriormente neste trabalho. Mas há particularidades da arena decisória durante a apreciação do PNE que influenciam o comportamento e, portanto, a tomada de decisão. Diferentemente de outras políticas públicas (como, por exemplo, decisões na saúde ou na assistência social por meio de fóruns intergestores ou portarias ministeriais), muitas das políticas educacionais são (ou devem ser) apreciadas pelo Congresso Nacional, um espaço de debates público e de grande exposição para os parlamentares e o próprio governo com, potencialmente, um número muito mais elevado de participantes da arena decisória.

Na Câmara dos Deputados, o projeto do governo (PL 8035/2010) foi encaminhado inicialmente para análise nas comissões de educação e cultura, finanças e tributação, constituição e justiça e cidadania. Posteriormente, em junho de 2011, foi instaurada uma comissão especial, composta por vinte e cinco membros e tendo como relator o deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR), uma posição institucional com poderes de agenda e - não coincidentemente - membro do partido da Presidente. Como se sabe, o relator detém a prerrogativa de analisar todas as emendas e sugestões de alteração propostas, balizado pelos consensos políticos possíveis de serem construídos, inclusive aqueles do governo e, por fim, sugerir, em seu parecer, uma versão atualizada da proposta para apreciação dos parlamentares. Após a realização de diversas audiências públicas na Câmara dos Deputados e nos Estados com especialistas e organizações da sociedade civil e vários pedidos de prorrogação de prazos para a finalização dos trabalhos da comissão, os parlamentares puderam sugerir emendas ao projeto. Foram encaminhadas 2.915 emendas no total, destas 445 foram acatadas pelo relator.

Várias emendas propostas por partidos de diversas siglas propunham aumento do percentual de gasto em educação do PIB. O deputado Pauderney Avelino (DEM-AM) chega a propor o patamar de 20% do PIB. Observa-se, portanto, que mesmo partidos de oposição ao governo utilizaram-se da estratégia de colocar o relator e o governo sob a delicada situação política de ter de rejeitar sugestões de aumentos no gasto em educação. No primeiro parecer, o relator do PT informa que havia rejeitado emendas que elevavam os gastos pois teria havido um acordo de se estabelecer o patamar de 7% a partir do quinto ano de vigência do PNE e de 8% no último ano. No segundo parecer apresentado pelo

relator, em junho de 2012, a meta de 10% de gasto público em educação é, finalmente, inserida. De acordo com matérias de jornais à época, o relator teria feito a alteração de última hora e o Ministério da Educação teria se posicionado com cautela sobre a decisão de aprovar os 10%: “Em termos de governo federal equivale a colocar um MEC dentro do MEC, ou seja, tirar R\$ 85 bilhões de outros ministérios para a Educação. É uma tarefa política difícil de ser executada”, explicou o ministro da Educação à época.

Em seguida, o projeto foi encaminhado para o Senado. Nesta casa, foram feitas algumas modificações que Bodião (2016) considera relevantes como, por exemplo, a ampliação do entendimento do que seria “gasto público” ao incorporar a possibilidade de computar gastos ou subsídios com instituições filantrópicas e assemelhadas. No entanto, o patamar de 10% foi mantido.

Ao retornar à Câmara para sua votação final em plenário, em 22 de abril de 2014 finalmente o parecer final é votado e aprovado em plenário pela quase unanimidade dos deputados presentes. A exceção, foram a complementação de voto em separado, registrado por dois deputados que criticaram a “ideologia de gênero” contida na proposta, isto é, mesmo nestes dois casos não se questionou o patamar de 10% do PIB gasto em educação.

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

Adicionalmente, 2014 era um ano de eleições nacionais e o veto da Presidente seria altamente arriscado eleitoralmente – teria o Partido dos Trabalhadores vetado mais

recursos para a educação -, isto é, os custos seriam altos e, ainda, com um risco de o veto ser derrubado pelo congresso que, desta forma, receberia os créditos políticos de ter garantido o aumento de gasto em educação. Caso a Presidenta vetasse o dispositivo dos 10% do PIB, poderia se indispor com seu eleitorado e militância, tendo em vista a imagem pública que o debate ganhou com forte apoio da opinião pública.

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

## **5. Análise a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos o contexto, as ideias e as oportunidades exploradas pelos atores**

O papel das ideias na tomada de decisão sobre políticas públicas, da coincidência de momentos políticos marcados pelo contexto e o papel de atores e comunidades de políticas que, por um lado, defendem uma determinada visão e soluções para os problemas e, por outro, a capacidade de certos atores de articularem interesses e viabilizar apoio a uma determinada proposta são os elementos analíticos centrais do modelo dos múltiplos fluxos (Barcelos, 2013; Capella e Brasil, 2015; Rocha, 2011, p. 194-196). Este modelo é fortemente crítico ao modelo racional, pois as decisões nas políticas públicas não seriam tomadas de forma racional e sim estariam relacionadas a momentos oportunos em que se abre uma “janela política” a soluções que estão à espera de problemas a partir do modelo da lata do lixo. As ideias sobre os problemas não surgem do nada, são pensadas por muito tempo e esperam o momento certo para aumentar suas chances de entrar na agenda governamental.

Kingdon (2003) categoriza três dinâmicas (ou fluxos) para que um problema aumente suas chances de entrar na agenda governamental: problemas, políticas públicas e política. Os problemas devem ser identificados e reconhecidos que são problemas e que são (ou deveriam ser) prioritários na agenda governamental. Este é um fluxo que

normalmente leva muito tempo de construção da imagem pública de um problema ao longo de vários anos ou décadas. Políticas públicas são propostas de soluções para um problema, apresentado por comunidades epistêmicas ou especialistas. Por fim, o fluxo da política refere-se ao nível de apoio político ao reconhecimento e prioridade de resolução do problema. Neste caso, existem três elementos importantes: o humor nacional, as campanhas realizadas por grupos ou a mudança de governo, que elevam as chances de propostas entrarem na agenda governamental.

Neste modelo, a abertura de uma “janela política”, de oportunidade, é considerada um momento crítico. Trata-se da ocasião em que os três fluxos se cruzam (ou coincidem): os problemas foram reconhecidos como prioritários, há propostas de soluções e o ambiente político é apropriado. Este momento de abertura desta janela – que se abre e se fecha rapidamente -, depende de um empreendedor político, com a tarefa de explorar esse momento, conectando pessoas que tenham a mesma ideia e os apoios.

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

### *5.1. Fluxo dos Problemas: como a imagem do problema foi construída*

O problema foi sendo construído ao longo do tempo com o argumento de que era baixo ou insuficiente o investimento por parte do governo em educação. No início da década de 1990, o Brasil investia menos de 4% do PIB em educação e a realidade educacional brasileira apresentava alto índice de analfabetismo, escolas sucateadas, crianças em idade escolar fora da escola, entre outros problemas. Essa construção do problema da educação nacional é longa. Na história identifica-se a luta e as dificuldades da escola pública desde a década de 1930 com o movimento da Escola Nova. Com o processo de redemocratização do país em meados da década de 1980, passou-se a ter uma atenção maior à educação e retoma-se a participação popular neste processo. Os constituintes de 1987-1988 foram claros com relação a educação ser um direito social, universal e de caráter subjetivo (Menicucci e Gomes, 2018) e, desde este momento, o debate em torno da necessidade de se aumentar e vincular recursos maiores para a educação esteve presente como demanda de diversos grupos organizados da sociedade civil. Na década de 1990, há a realização de fóruns e conferências para se debater a

educação (Moura, 2013) que vão construindo uma comunidade de políticas. A percepção deste grupo era de que o investimento em educação por parte do governo era pouco e com o aumento do valor investido na educação poder-se-ia alcançar uma melhor qualidade. Desta forma, se construiu uma imagem ao longo dos anos de que o valor repassado para a educação era baixo e deveria ser aumentado, que o aumento no valor investido do PIB na educação iria contribuir para a qualidade educacional, melhorando as estruturas das escolas, os índices educacionais, e assim garantindo o direito de uma educação pública de qualidade para todos. Isto culmina, durante a tramitação do PNE 2014-2024, na defesa de se investir 10% do PIB pelos grupos que já foram descritos anteriormente.

*5.2. Fluxo da política pública: quais alternativas para a resolução do problema existem? Quais grupos defendiam o quê?*

As alternativas existentes, no momento durante a tramitação do atual PNE, eram o investimento público de 7% do PIB na educação, que, posteriormente mudou para 8%, defendido pelo governo, e o investimento de 10% do PIB para educação, defendido pela sociedade civil organizada. Essas alternativas foram definidas através de emendas parlamentares durante o debate público em diversas instâncias no interior do Congresso Nacional e já haviam sido apresentadas em governos anteriores como discutido anteriormente. Adicionalmente, observa-se um refinamento dos argumentos que justificariam o aumento no patamar de gastos públicos: a partir do cálculo “Custo aluno Qualidade de educação” (CAQi) estabelece-se o quanto custaria cada nível, etapa ou modalidade de ensino, compilando informações técnicas que estimavam, de modo preciso, o quanto seria necessário para se alcançar uma educação de qualidade. Em outras palavras, o argumento era de que não se tratava mais de repetir propostas anteriores de garantir “um mínimo” de gasto, mas, ao contrário, de se especificar qual deveria ser o gasto necessário para um ensino de qualidade.

Deste modo, do ponto de vista da discussão das alternativas, existia uma proposta de solução do problema do baixo gasto em educação no Brasil com informações técnicas defendidas por uma comunidade de especialistas.

*5.3. Fluxo da política: qual era o humor nacional? Qual o contexto político?*

O humor nacional era de apoio a aprovação dos 10%. Os grupos estavam mobilizados e presentes no processo de discussão - entidades ligadas a educação,



sindicatos e movimentos sociais como vimos anteriormente. Adicione-se a isto, que o tema educação tem, tradicionalmente, alta repercussão na opinião pública em geral. Grupos e partidos mais à esquerda do partido da Presidenta, defendiam o patamar de 10% do PIB, isto é, potenciais competidores dos eleitores do partido do governo; assim como partidos da oposição (mais à direita) também aproveitaram o momento político para defender que o governo aumentasse seu comprometimento de gasto público em educação, expondo a Presidenta a um posicionamento a respeito. Tendo em vista que o governo do Partido dos Trabalhadores tinha ligações com sindicatos e movimento sociais que compunham uma comunidade de políticas educacionais e que o mote do governo era “a participação como método de governo”, seria politicamente arriscado para a Presidenta (ou sua área econômica) se colocar, publicamente, contra o aumento de recursos para a educação. É possível também especular que as manifestações de junho de 2013, demandando melhoria de serviços públicos – e que geraram um aumento de avaliação ruim/péssimo do governo -, possam terem sido elementos adicionais levados em consideração pela Presidenta. A aprovação dos 10% do PIB em educação, próximo ao pleito eleitoral, elevou drasticamente os custos políticos da Presidenta vetar tal medida.

#### *5.4. Como os fluxos se cruzam e abrem uma janela política de oportunidade?*

Há dois momentos para a abertura da janela política de oportunidades. O primeiro foi a articulação e atuação estratégica de organizações da sociedade civil durante a Conferência de Educação (CONAE), capaz de mobilizar e articular grupos de interesse. Uma segunda janela política foi a proximidade das eleições em 2014 (possibilidade de mudança de governo), pois um veto presidencial a uma demanda antiga da comunidade de educação, muitos pertencentes à organizações e movimentos com ligações históricas com o partido da Presidenta, seria um movimento político extremamente arriscado a ser explorado por partidos de oposição.

Parlamentares historicamente ligados à temática educacional e às organizações da sociedade civil, inclusive sindicatos, se juntam aos movimentos já consolidados a fim de convencer o relator da proposta a aprovar os 10% do PIB para a educação. Um empreendedor político que atuou fortemente foi Daniel Cara, coordenador do movimento Campanha pelo Direito à Educação, que apresentava estudos de caráter técnico, justificando a necessidade de se ampliar os recursos para a educação. Junto a outras organizações ou grupos de interesse - entidades, fundações, ONGs e movimento

estudantil dentre outros detalhados por BODIÃO (2016) em torno da ideia de defesa de uma escola pública de qualidade -, defendiam que a proposta do governo de 7% do PIB era insuficiente. Como empreendedor político, Cara articulou pessoas chave de diversas organizações, partidos, além de ter uma alta exposição pública nos meios de comunicação.

Ainda que no interior desse grupo, houvesse divergências com relação à necessidade de se aplicar 10% do PIB como solução para os problemas da educação, não foram registradas oposições a esse posicionamento dos membros dessa comunidade de especialistas.

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

## **6. Síntese das Capacidades Explicativas no Passado e para o Futuro**

Após a aplicação dos modelos apresentados e considerando toda configuração da arena decisória da política pública objeto de estudo deste exercício, pode-se considerar que todos os três modelos analisados explicaram bem a escolha da política conforme foi aprovada, cada um apresentando as especificidades do PNE, isto é, cada um permite uma interpretação que depende do olhar analítico e teórico que se quer se dar.

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

A teoria pluralista apresenta as discussões em torno dos grupos organizados que fizeram pressão e tiveram acesso à arena decisória. Na política aqui estudada, muitos grupos de fato se mobilizaram e se fizeram presentes em todo processo de discussão do PNE. Ressalte-se, ainda, que a proposta aprovada foi a sugerida por esses grupos na conferência nacional de educação, não acatada pelo governo no projeto de lei enviado ao Congresso, a capacidade de mobilização e pressão desses grupos é um importante fator explicativo.

Uma limitação deste modelo é em relação ao papel do Estado, que seria neutro, um mero processador das demandas. Considerando essa afirmação, observou-se o papel

das instituições na decisão final, tendo o modelo neoinstitucional como norteador, o segundo escolhido para explicar a política estudada. As instituições importam. A arena decisória de alta exposição pública, o Congresso Nacional, tornou a oposição às demandas dos grupos altamente custosa para os parlamentares, especialmente os do partido da Presidenta.

Por fim, o terceiro modelo que ajudou a explicar a aprovação do PNE foi o múltiplos fluxos em que os aspectos de contexto associado às ideias que comunidades epistêmicas defendem por anos ou décadas a fio são decisivos para explicar a aprovação. Este ponto nos parece particularmente relevante, pois os atores envolvidos na defesa do aumento de recursos públicos para a educação e a configuração institucional da arena decisória (o Congresso Nacional) estavam presentes em momentos anteriores, especialmente durante a apreciação do PNE anterior (de 2001-2010). Porém, neste caso, esses dois fatores não foram suficientes para garantir a aprovação da proposta de 10% do PIB em educação. Com efeito, o fato de que a imagem do problema já estava madura no momento da tramitação do atual PNE, de existir propostas de soluções técnicas e politicamente viáveis e o fato do governo ser historicamente ligado aos temas defendidos pelas organizações da sociedade civil, abriu uma “janela política” de oportunidade em que rejeitar a proposta traria altos custos eleitorais para o partido da Presidenta.

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

Do ponto de vista da arena institucional, como vimos, o Congresso Nacional é um espaço em que os atores políticos têm alta exposição pública, especialmente para seus eleitores. Diferentemente, por exemplo, de se justificar uma reforma da previdência

social, com o argumento de que “privilégios” é que, na verdade, seriam eliminados; no caso da educação esse argumento é muito mais frágil, exceto pelos gastos com o ensino superior público. Tendo em vista o apoio da opinião pública em geral à educação, seria bastante difícil se posicionar publicamente a favor da diminuição de recursos para a educação. Uma alternativa possível seria o uso de decretos presidenciais, tais como Medidas Provisórias e outros instrumentos legislativos unilaterais, que poderiam, inclusive, alterar o status quo de forma imediata, criando, portanto, um fato novo. Ainda assim, as chances de oposição política e pública a uma estratégia deste tipo - além de possíveis questionamentos judiciais -, parecem, no momento, bastante elevadas.

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

- Do ponto de vista dos problemas, os argumentos de que o Brasil já gasta muito em educação e que o problema seria tornar as ações mais eficientes certamente está ganhando espaço no debate público atual. No entanto, até o presente momento – em agosto de 2019 -, este argumento não parece estar disseminado o suficiente para conseguir apoio público a uma proposta de redução de gastos. Mas há que se notar que este modelo de análise informa que a circulação de uma ideia e sua aceitação leva tempo e, talvez, estejamos ainda num momento inicial, mas que pode crescer ao longo do tempo.

- Do ponto de vista das alternativas, isto é, de propostas de políticas públicas, a opção do atual Ministério da Educação é apostar em desenhos institucionais que incentivem modelos de gestão mais eficientes (isto é, mais resultados com os mesmos ou menos recursos), maior flexibilização na contratação de pessoal e em contratos e promoção de um papel mais ativo das instituições privadas de ensino como alternativa de provisão dos serviços educacionais. Talvez a proposta do Future-se, para o ensino superior, seja o caso mais exemplar dessa tentativa de se mudar o paradigma de financiamento público em educação como estabelecido desde a Constituição Federal de 1988.

Mas talvez seja com relação ao fluxo da política a especulação menos óbvia. Por um lado, a mudança de governo sinaliza para grandes transformações estruturais do Estado brasileiro como meta (ou ideal) do novo governo como um todo, isto é, em diferentes áreas setoriais de políticas. Por outro lado, ainda não se observa um apoio da opinião pública à interpretação de que já se gasta o suficiente em educação e que o problema seria apenas de gestão ou eficiência. Ao contrário, a sensação generalizada

ainda é que a educação deveria ser prioridade dos governos e o que se teria feito até o presente permanece insuficiente. Pelo menos até o momento, são poucos os atores políticos visíveis que defendem pública e abertamente a tese de que aumentar os gastos em educação pública é desnecessário.

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

## **Referências**

Arretche, Marta. (2007). A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(64), 147-15

Bachrach, Peter, & Baratz, Morton S. (2011). Duas faces do poder. *Revista de Sociologia e Política*, 19(40), 149-157

Barcelos, M. (2013). A formação da área de análise de políticas públicas: do modelo "racional-compreensivo" às abordagens "sintéticas" do processo da política pública. *Revista Sociais e Humanas*, 26(1), 145-162.

Bodião, Idevaldo da Silva. (2016). Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024. *Educação & Realidade*, 41(2), 335-358

Capella, Ana Cláudia Niedhardt, & Brasil, Felipe Gonçalves. (2015). Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos CEBRAP*, (101), 57-76

Cairney, P. and Jones, M.D. (2016). Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?. *Policy Stud J*, 44: 37-58

CD. Câmara dos Deputados. (2015). <https://www.camara.leg.br/noticias/474204-defensores-da-educacao-recebem-premio-darcy-ribeiro/>.

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

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

Gomes, Sandra. (2006). O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, 49(1), 193-224

Hall, Peter A., & Taylor, Rosemary C. R.. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (58), 193-223.

- Hill, Michael. (2005). *The Public Policy Process*. Pearson/Longman.
- Immergut, Ellen M. (1996), "As Regras do Jogo: A Lógica da Política de Saúde na França, na Suíça e na Suécia". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, nº 30, pp. 139-166.
- \_\_\_\_\_ (1998). "The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics & Society*, Vol. 26 No. 1, March, p. 5-34.
- Kingdon, John (2003). *Agendas, Alternatives and public policies*. New York: Longman, second edition.
- Menicucci, Telma & Gomes, Sandra. (2018). *Políticas Sociais: Conceitos, Trajetórias e a Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Milliband, Ralph. (1995). Imperfect Competition. In: Stella Z. Theododolu; Matthew A Cahn (eds.). *Public Policy the Essential Readings*. Prentice Hall.
- Moura, E. da S. (2013). O plano nacional de educação 2001-2010: *impactos da experiência institucional e sociopolítica na construção do novo PNE*. Recuperado em 19 de abril, 2020, de <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/ElielDaSilvaMoura-ComunicacaoOral-int.pdf>.
- Peters, G. B. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.
- Rocha, C. (2006). Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 5(1), 11-28.
- \_\_\_\_\_. (2011). Ideias e formação de agenda de uma reforma educacional. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 19(70), 191-218.
- Sabatier, Paul (ed.). (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Saviani, Dermeval. (2007). O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, 28(100), 1231-1255.
- Schlosberg, David. (2008). "The Pluralist Imagination". In: DRYZEK, John S; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne. *The Oxford handbook of political theory*. New York: Oxford University Press, 883 p. (Oxford handbooks of political science).
- STN (Secretaria do Tesouro Nacional). (2018). "*Aspectos Fiscais da Educação no Brasil*". Brasília: Ministério da Fazenda.
- Shepsle, K. (1989). Congressional institutions and behavior: the changing textbook congress. In: J. CHUBB, & P. E. PETERSON (eds.), *Can the government govern?* Washignton, DC: Brookings Institution

Shepsle, K. A., & Boncheck, M. S. (1997). *Analysing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. New York, USA: W. W. Norton and Company.

Silva, J. M. (2015). *O indicador de “investimento” público em educação em relação ao PIB no PNE 2014-2024: contexto, análise e proposta de avaliação da ferramenta*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília.

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