

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LIGIA MORI MADEIRA
ORGANIZADORA

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Marco Cepik

Vice Diretor

Luis Gustavo Mello Grohmann

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, Ario Zimmermann,
André Luiz Marengo dos Santos, Ivan
Antônio Pinheiro, Luis Inácio Lucena
Adams, Paulo Gilberto Fagundes
Visentini, Tarson Nuñez

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva
Calvete, Diogo Joel Demarco, Fabiano
Engelmann, Hélio Henkin, Leandro
Valiati, Jurema Gorski Brites, Ligia
Mori Moreira, Luis Gustavo Mello
Grohmann, Marcelo Soares Pimenta,
Vanessa Marx

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LIGIA MORI MADEIRA
ORGANIZADORA

PORTO ALEGRE
2014

© dos autores
1ª edição: 2014

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia

Revisão: Fernando Preusser de Mattos, Fernanda Lopes
Silva, Ricardo Fagundes Leães

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Foto da Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

A945 Avaliação de Políticas Públicas / Lígia Mori Madeira, organizadora – Porto Alegre :
UFRGS/CEGOV, 2014.
254 p. ; il. (Capacidade Estatal e Democracia)

ISBN 978-85-386- 0257-6

1. Políticas públicas – Políticas sociais – Avaliação – Brasil. 2. Assistência social –
Avaliação – Porto Alegre, Região Metropolitana (RS). 3. Sistema Único de Saúde –
Brasil. 4. Programa Bolsa Família – Brasil. I. Madeira, Lígia Mori. II. Brasil. Ministério
de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. III. Universidade Federal do Rio
Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. III. Série

CDU – 364:35(81)

Bibliotecária Maria Amazilia Penna de Moraes Ferlini – CRB-10/449

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: RECONFIGURAÇÕES E AMBIGUIDADES

NALÚ FARENZENA

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), docente da Faculdade de Educação da UFRGS na área de Política e Gestão da Educação.

MARIA BEATRIZ LUCE

Doutora em Educação (Phd) pela Michigan State University, e professora titular de Política e Administração da Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

INTRODUÇÃO

No presente capítulo, trabalhamos com uma escala relativamente reduzida das políticas públicas de educação no Brasil, com o objetivo de situar suas configurações e reconfigurações nos contextos do direito social à educação, de responsabilidades e instrumentos da ação pública federativa no setor, e de políticas de maior abrangência nacional. O eixo da análise é o processo de democratização da educação, tensionado com o alargamento dos direitos à educação e da ação do Estado.

Cabe, nesta introdução, um esclarecimento quanto à compreensão de políticas públicas aqui adotada, que é a de “Estado em ação” (JOBERT; MULLER, 1987), ou seja, trataremos das configurações de ações e decisões dinâmicas, orientadas para finalidades e com fundamento na autoridade legítima do poder público. Como objetos de estudo do campo das Ciências Sociais, com Muller e Surel (2012, p. 11), consideramos *políticas públicas* os *programas* de ação pública, isto é “[...] dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos”.

Assim, compreendidas como espaços de construção de sentido, as políticas públicas não se reduzem a estratégias organizacionais, pois são um elemento da participação política. Tal perspectiva permite “vincular as políticas, no sentido de *policies*, às dinâmicas e aos atores que caracterizam a política (*politics*) e aos processos e às interações que concorrem para a formação e a evolução da *polity*” (MULLER; SUREL, 2002, p. 30). Segundo Muller (2006), cada política busca agir sobre um setor da sociedade, em geral para transformar ou adaptar uma situação. Essa ação passa pela definição de objetivos, forjada a partir da significação de um problema e de suas consequências, assim como das alternativas de intervenção. As políticas públicas podem ser vistas, segundo o mesmo autor, como processos através dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade constrói para compreender e agir sobre o real, *tal qual ele é percebido*.

No bojo da concepção de políticas públicas como fluxos de decisões e ações em que se interpõe a autoridade do Estado, para o setor educação, costumamos analisar: as interações entre os agentes governamentais situados em diferentes instâncias; as interações entre os agentes governamentais e a sociedade civil; a configuração institucional do Estado e da organização da educação; e o ordenamento jurídico, abrangendo direitos, garantias e condições da escolarização.

Esse modo de olhar esteve presente no planejamento do estudo bibliográfico e documental realizado, assim como está presente ao longo do texto. O capítulo é formado por cinco seções, além desta introdução. As três primeiras expõem ce-

nários que influenciam ou alicerçam as *policies* da educação: elementos de contexto, de cunho político e social; disposições do direito à educação e indicadores de escolarização da população; e instrumentos do governo da educação, com ênfase nas (co)responsabilidades federativas. Logo em seguida, compusemos um quadro descritivo de políticas públicas recentes de abrangência nacional e de escopo mais amplo, agrupando-as em vetores da ação pública na educação, relativos às seguintes garantias: acesso; permanência; equalização de oportunidades; atenção à diversidade; e condições de qualidade. No final do capítulo, ressaltamos alguns desafios da intervenção pública na educação.

É preciso dizer que foram necessárias muitas escolhas diante da complexidade das ações do Estado na educação brasileira. Optamos por enfatizar conteúdos normativos e conteúdos de políticas, ficando bastante secundarizada a dimensão dos atores e seus respectivos interesses e ideias, os quais têm se afrontado em diferentes arenas da política educacional de âmbito nacional. Nosso panorama é apenas *um panorama*, resultando das escolhas feitas e sendo passível de ser criticado e complementado pelos leitores, seja pelo que prioriza, por como prioriza e, claro, por suas insuficiências. Outra observação é a de que o texto foi elaborado para um público amplo e, por isso, em algumas partes, foram inseridos esclarecimentos em notas de rodapé.

CENÁRIO POLÍTICO E SOCIAL

Sem desconsiderar a complexidade do macrocontexto contemporâneo da sociedade brasileira, pontuamos alguns de seus componentes que afetam incisivamente, e de diferentes modos, as decisões de política educacional ou as demandas por educação.

AS POLÍTICAS SOCIAIS *VIS-À-VIS* AS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

Considerando a trajetória histórica das políticas sociais no país, a Constituição de 1988 avançou em termos da afirmação de direitos sociais e da responsabilidade pública na garantia desses direitos. Seus dispositivos referentes à política social redesenham radicalmente o sistema brasileiro de proteção social,

aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção da sociedade dos riscos impostos pela economia de mercado. Neste novo desenho, afirma-se o projeto de uma sociedade comprometida com a cidadania substantiva, que pretende a igualdade entre seus membros (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 30).

De outra parte, nos anos 1980 e 1990, a política social sofreu a intervenção das crises econômicas e das políticas de ajuste macroeconômico dominantes no período pós-constituente, conjunturas e estratégias restritivas do gasto social, dada a busca permanente da estabilização fiscal, isto é, controle da inflação pelo aumento das taxas de juros, redução do déficit público e geração de superávit primário. Mesmo assim, como argumentam Castro e Ribeiro (2009), salvaguardas jurídicas em políticas sociais de diferentes áreas protegeram o gasto público social: houve desaceleração no crescimento dos gastos, mas esta poderia ter sido muito mais intensa sem aquelas salvaguardas. Segundo os autores, desde 2007, no segundo governo Lula, apesar da manutenção da mesma política macroeconômica, a recuperação do crescimento econômico e o alcance de relativa estabilidade permitem uma inflexão: as políticas sociais passam a ser vistas e implementadas como instrumentos de desenvolvimento e de superação da crise.

Segundo Morais e Saad-Filho (2011), a política econômica brasileira, a partir do segundo governo Lula, caracteriza-se por um hibridismo que mescla políticas macroeconômicas neoliberais com políticas de desenvolvimento com equidade, o que os autores qualificam como a suspensão de uma incompatibilidade. Os mesmos autores falam de uma suspensão provisória da incompatibilidade entre as duas áreas de política, o que, contudo, gera tensões cuja distensão dependeria de ampla repactuação de poder em torno do objetivo de desenvolvimento com equidade; essa repactuação está circunscrita por negociações internas e pelo cenário internacional. Para Fagnani (2011), houve, no período de 2006 a 2010, *ensaios desenvolvimentistas*, com ampliação do gasto social, para o que concorreram melhorias no mundo do trabalho e nas contas públicas e certo descrédito da ideologia neoliberal com a crise financeira internacional de 2008.

MOVIMENTOS DEMOGRÁFICOS E REPERCUSSÕES NAS POLÍTICAS SOCIAIS E NA EDUCAÇÃO

De acordo com Rigotti (2012), a transição demográfica que vive o país caracteriza-se por níveis mais baixos de fecundidade e mortalidade, em virtude dos quais diminui o crescimento populacional e se altera a estrutura etária, com menor proporção de crianças e adolescentes, em contrapartida à maior representatividade de idosos. No processo de transição, ocorre um período de *bônus demográfico*, quando a razão de dependência declina.

O movimento demográfico, embora não homogêneo – nem na perspectiva territorial, nem na sua incidência entre diferentes grupos de renda –, afeta os setores de política social, seja a participação relativa de cada setor, seja a configuração de cada setor em função dos diferentes públicos que atendem. Exemplo disso é a recomposição imposta pelas progressivas e mutantes demandas de saúde e de

previdência. No setor da educação, entre outras influências possíveis, a construção de alternativas de políticas depara-se com pautas de atendimento de direitos e de expectativas geradas por novos modos de sociabilidade e de trabalho, o que pode ser ilustrado pela inserção da mulher na sociedade e no mercado de trabalho, incidindo fortemente na demanda por creches ou por educação de turno integral. De outra parte, novos (junto a nem tão novos) requerimentos de acesso ao sistema educacional e de conteúdos e tipos de formação vão sendo interpostos, influenciados pelas perspectivas de aumento da expectativa de vida da população e, por isso mesmo, em mais longo prazo, de aumento da razão de dependência da população mais idosa.

A CONFIGURAÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Em 1988, quando foi promulgada a Constituição, a distribuição da carga tributária disponível entre as esferas de governo era a seguinte: 62% para a União, 27% para os estados e 11% para os municípios (BNDES, 2001). Em 2013, essa distribuição foi de 57,4% para a União, 24,3% para os estados e 18,3% para os municípios (AFONSO, 2014). Apesar das alterações, permaneceu a concentração de recursos na União, em uma situação na qual os governos subnacionais estenderam sua atuação a quase todos os setores de política social. Isso evidencia a centralidade dos debates e conflitos quanto à divisão de recursos para o financiamento das ações públicas dentro do federalismo fiscal e das responsabilidades dos níveis de governo na política social em geral. Ademais, vale registrar a reflexão de Souza (2005): em um cenário de competências concorrentes em número considerável, de lacunas na regulamentação da cooperação nas relações intergovernamentais e de práticas competitivas nessas relações, a instauração de mecanismos cooperativos fica bastante dependente de iniciativas da União.

CENÁRIO DO(S) DIREITO(S) À EDUCAÇÃO

Temos hoje, no Brasil, um ordenamento legal que detalha direitos à educação escolarizada. Além do enunciado mais amplo do direito/dever – “[a] educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]” (BRASIL, 1988) –, há uma especificação de garantias a serem oferecidas pelo Estado nessa matéria (segundo o Art. 208 da Constituição Federal), que abrangem a oferta gratuita de educação nos diferentes

níveis, etapas e modalidades¹, assim como a oferta de programas suplementares na Educação Básica (alimentação escolar, transporte escolar, material didático, assistência à saúde). Há, contudo, uma prioridade do Estado: os segmentos da educação que atendem à população que, obrigatoriamente, deve ir à escola.

A recente emenda à Constituição da República nº 59/2009 determinou a obrigatoriedade escolar para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos de idade, na Educação Básica, a ser implementada, progressivamente, até 2016. A obrigatoriedade anteriormente estabelecida, e em pleno vigor na transição, incide sobre crianças (a partir dos seis anos de idade) e adolescentes, no ensino fundamental. Com a mudança no enquadramento da obrigatoriedade escolar, a priorização do gasto público também foi redefinida, passando a abranger a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio para crianças a partir de 4 anos de idade e adolescentes, conforme preceitua o parágrafo 3º do art. 212 da Constituição:

A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização e à garantia do padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (BRASIL, 1988).

Há que se considerar, contudo, que ainda não chegamos a uma proteção efetiva dos direitos à educação. É oportuno, neste ponto, considerar a advertência de Bobbio (1992) quanto à intensidade, no campo dos direitos sociais, da defasagem entre a posição das normas e a sua efetiva aplicação. Um modo de olhar essa defasagem é cotejar dados da cobertura educacional, apurados pelas estatísticas oficiais com metas do Plano Nacional de Educação², tendo em conta as faixas etárias correspondentes a segmentos da educação.

(1) Na estrutura da educação brasileira, há dois níveis: Educação Básica e Educação Superior. A Educação Básica, introduzida com a Lei nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), é formada por três etapas: educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental (duração de nove anos) e ensino médio (duração de três anos ou mais). Relacionadas às três etapas, há modalidades: educação especial; educação básica do campo; educação indígena; e educação para a população de comunidades remanescentes de quilombos. Para o ensino fundamental e o ensino médio, acrescentam-se as modalidades educação de jovens e adultos e educação profissional. A Educação Superior compreende graduação e pós-graduação (*lato sensu* e *stricto sensu*).

(2) Em fevereiro de 2001, foi editada a Lei nº 10.172/01, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). Primeiro PNE do país aprovado no parlamento, teve sua vigência estabelecida em 10 anos. Em dezembro de 2010, teve início, no Congresso Nacional, a apreciação do PNE sucedâneo, aprovado em junho de 2014, por meio da Lei nº 13.005/014.

Quadro 1 – Taxas de atendimento e de frequência líquida³, por faixas etárias (Brasil 2010)

Tipo de Taxa de Acesso/ Faixa Etária	Atendimento Escolar	Frequência Líquida
0 a 3 anos	24%	16%
4 e 5 anos	80%	55%
6 anos	94%	-
7 a 14 anos	97%	93%
15 a 17 anos	83%	50%
18 a 24 anos	31%	13%

Fonte: Censo Demográfico do IBGE 2010. Elaboração própria.

Destaca-se, no Quadro 1, a imensa defasagem no atendimento das crianças de 0 a 3 anos, diante da meta de 50% estipulada para 2011; e dos adolescentes de 15 a 17 anos, que ademais apresentam significativo atraso em sua escolarização, pois parte considerável deles ainda frequenta o ensino fundamental quando deveria estar no ensino médio. Igualmente, destaca-se o percentual deveras reduzido dos jovens de 18 a 24 anos na educação superior, além de muitos deles estarem ainda estudando nas etapas da educação básica.

As desigualdades na escolaridade e nas condições de escolarização da população brasileira são uma das faces da desigualdade social. Como assinalam Corbucci et al. (2009), nos recortes da desigualdade na escolaridade dos brasileiros – os quais abrangem renda, raça/etnia, sexo, pertencimento territorial (urbano/rural e região) –, há segmentos da população cujos índices de escolaridade ou escolarização são piores: aqueles que vivem em famílias com renda *per capita* mais baixa; os pretos e pardos; os mais velhos; aqueles que vivem no meio rural; e aqueles que vivem nas regiões norte e nordeste no Brasil.

No trabalho de Rambla, Pereira e Gallego (2013) sobre a contribuição de diferentes componentes da pobreza multidimensional na distorção entre idade e ano escolar, são identificados, no Brasil, dois mecanismos reconhecidos pela literatura internacional como causas das desigualdades educacionais: a acumulação de privações ao longo da vida das pessoas e os processos de exclusão social. Assim, os autores apontam a existência de uma fratura étnica e social que desafia as políticas de desenvolvimento econômico e social, assim como, especificamente, a política educacional.

(3) *Taxa de atendimento escolar*: percentual da população que se encontra matriculada na escola (independentemente do nível ou etapa), em determinada idade ou faixa etária. *Taxa de frequência líquida*: percentual de pessoas matriculadas em determinado nível ou etapa de ensino na idade ou faixa etária teoricamente adequada a esse nível em relação à população na faixa etária teoricamente adequada ao mesmo nível de ensino (BRASIL, 2004).

Evidenciar os recortes das desigualdades na escolaridade e na escolarização é importante para o entendimento de que vários *problemas* referidos à educação que chegaram à agenda pública nos últimos anos, requerendo ações do Estado, dizem respeito justamente a *déficits* educacionais⁴. Cabe sublinhar algo que foi e tem sido muito comum, isto é, o fato de os *problemas* filiarem-se a especificidades das desigualdades. Em virtude disso, apresentam-se demandas de reconhecimento de direitos e de políticas públicas específicas para a população mais pobre, ou que vive no meio rural, ou negros e indígenas, ou residentes no norte e no nordeste do Brasil. É nesse veio que se instalam debates como o da universalização *versus* a focalização das políticas públicas sociais e educacionais, mais ou menos atravessados por certa contraposição entre os princípios da igualdade e da equidade na ação pública.

CENÁRIO DE INSTRUMENTOS DO GOVERNO DA EDUCAÇÃO⁵

Neste item, é feita uma caracterização resumida da organização nacional da educação brasileira em relação a responsabilidades das esferas de governo na educação, com base em conteúdos de caráter normativo-institucional. É dado um pouco mais de acento às responsabilidades da União, devido ao foco do texto – políticas públicas de âmbito nacional.

Três diretrizes importantes da organização político-administrativa da educação no Brasil são: a *autonomia* dos sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais); a organização em regime de *colaboração dos sistemas de ensino*; a *cooperação intergovernamental* na oferta e no financiamento da educação. Governos federal, estaduais e municipais têm autonomia nas suas respectivas áreas de jurisdição da educação, mas a exercem subordinados a uma regulação que resulta de normas e ações de caráter nacional, isto é, que incidem sobre todos os sistemas de ensino. Autonomia, colaboração e cooperação na educação são expressões setoriais da organização política federativa do país.

A responsabilidade pela educação escolar é compartilhada pelos três níveis governamentais, observando-se as respectivas prioridades e competências. Entre

(4) *Problema* é entendido aqui como *problema público*, uma situação incômoda que em um determinado momento consegue entrar para a agenda pública em função de que há uma compreensão de que o Estado deve fazer algo a respeito, deve tomar decisões e agir para sua minimização ou superação. A esse respeito ver Capella (2006) e Kingdon (2006).

(5) Parte dos conteúdos deste item foi escrita com base em Farenzena (2012).

os instrumentos da ação pública⁶ na área, ressaltamos a oferta (provisão de serviços), o financiamento, o planejamento, a regulamentação e a avaliação da educação. Em cada um deles, há preceitos normativos de responsabilidades próprias de cada esfera de governo, assim como de interdependência.

A responsabilidade pela *oferta de educação* escolar é compartilhada pelos três níveis governamentais, com prioridades estabelecidas para cada um deles⁷. A atuação prioritária dos municípios deve ser no ensino fundamental e na educação infantil, e a dos estados no ensino fundamental e médio. A União deve organizar e manter a rede federal de ensino e prestar assistência técnica e financeira aos estados e aos municípios, responsabilidade essa inserida em função redistributiva e supletiva para a garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade na oferta educacional (conforme o Art. 211 da Constituição da República). Tal responsabilidade pressupõe e implica a cooperação da União com os governos subnacionais, delimitada como um dever, esteada em objetivos e funções explicitamente declarados.

Em termos de *financiamento*, a Constituição estabelece que cada esfera de governo deve aplicar uma parte de suas receitas resultantes de impostos em educação – 18% é a parcela do governo federal e 25% a dos estados e municípios. Essa é a principal fonte de financiamento da educação brasileira, mas é secundada pelo salário-educação, uma contribuição social recolhida pelas empresas cuja destinação é o financiamento da educação básica pública⁸. A cooperação federativa no financiamento da educação tem se efetivado por meio de uma série de políticas, sendo indispensável apontar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef, vigente de 1997 a 2006) e o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), vigente desde 2007, como os

(6) Instrumentos aqui concebidos, de acordo com definições de Lascoumes e Le Galès (2009), como tipo particular de instituição, como dispositivos técnicos e sociais que integram o espaço sociopolítico das *policies*. São práticas que materializam e operacionalizam a ação governamental.

(7) Vale lembrar que a oferta educacional brasileira nos segmentos que antecedem a Educação Superior “nasceu” descentralizada, ou seja, com grande parte da responsabilidade assumida pelos estados e municípios. Essa situação foi, em grande parte, influenciada pelo princípio de autonomia federativa a partir da instalação da república. Isso é importante de se levar em conta para que se compreenda o significado dos termos e das propostas de descentralização da oferta de educação mais atuais, que de fato dizem respeito à municipalização da educação infantil e do ensino fundamental. No que toca a Educação Superior, a oferta pública é, historicamente, assumida majoritariamente pelo governo central/federal e pelos governos estaduais.

(8) A contribuição é repartida entre o governo federal (que fica com uma proporção em torno de 40%) e governos estaduais e municipais (de acordo com o que é arrecado em cada estado e com as proporções de matrículas na educação básica). O montante apropriado pelo governo federal é utilizado para financiar políticas de assistência técnica e financeira aos governos subnacionais ou diretamente a escolas.

principais mecanismos de colaboração intergovernamental no que diz respeito ao financiamento da educação.

No *planejamento*, a Constituição de 1988 determina a elaboração, por meio de lei, de planos decenais nacionais de educação, os quais devem visar à articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração entre os sistemas de ensino, posicionando-se as ações integradas dos poderes públicos dos três níveis governamentais como estratégia para a manutenção e o desenvolvimento do ensino dos diferentes níveis e etapas do sistema educacional. A lei do PNE 2001-2010 estabeleceu objetivos e metas cuja consecução trazia, explicitamente, a contribuição e a articulação dos três níveis governamentais. No projeto de lei do futuro PNE, que tramita com atraso no Congresso Nacional, mais uma vez as (co)responsabilidades governamentais para a consecução de metas estão no centro da agenda de decisão. Cabe acrescentar que estados e municípios também são responsáveis pela elaboração de planos de educação no âmbito de seus territórios e áreas de jurisdição, embora tenham, em geral, pouco considerado essa ação.

A responsabilidade das três esferas de governo também está presente na tarefa de *regulamentação* da educação. Nessa dimensão, destacamos o papel dos poderes executivo e legislativo. Ao Congresso Nacional cabe elaborar a lei de diretrizes e bases da educação nacional e outras leis de interesse nacional versando sobre a educação. As assembleias legislativas dos estados e as câmaras de vereadores podem complementar a legislação nacional ou estadual. Os poderes executivos de cada esfera de governo também normatizam a educação, por meio de decretos, resoluções, portarias, etc.

A normatização da educação compreende, igualmente, dispositivos complementares aos preceitos constitucionais-legais e, portanto, à definição de instâncias com mandato deliberativo em termos de elaboração de normas para os sistemas de ensino e suas instituições. Na organização da educação nacional está instituído o Conselho Nacional de Educação (CNE), que emite as diretrizes curriculares e acompanha o planejamento e a avaliação de todos os sistemas de ensino, além de exercer funções eminentemente regulatórias sobre o sistema federal de ensino. Os estados e municípios têm autonomia para a organização dos seus sistemas de ensino, inclusive no que diz respeito à atribuição de responsabilidade pela normatização da educação complementar à legislação. Em função da trajetória histórica da organização da educação no país, os órgãos normativos dos sistemas estaduais são os conselhos estaduais de educação. Os conselhos municipais de educação existem em inúmeros municípios; caso o município tenha sistema próprio, o conselho municipal é, em geral, o órgão normativo do sistema. Todavia, o processo de organização dos sistemas municipais de ensino, conforme as orientações atuais de gestão democrática, ainda resta inconcluso, sendo um dos focos da ação de assistência técnica da União,

por exemplo com as ações que visam apoiar o fortalecimento das secretarias e dos conselhos municipais de educação no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Outro campo de responsabilidade a que nos referimos neste texto é o da *avaliação de redes/sistemas de ensino*. O Art. 9º, VI, da LDB estabelece que cabe à União “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”. Aos sistemas estaduais e municipais, a LDB estabelece também a necessidade de avaliação das instituições pelos órgãos competentes dos sistemas de ensino. A sistemática de avaliação de larga escala dominante no país é a de desempenho dos alunos, mediante aplicação de provas. Exemplo disso são as avaliações nacionais de alunos: o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes de cursos superiores (Enade), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), a Provinha Brasil, e as provas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Prova Brasil. Os resultados dessas duas últimas provas são componentes do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), indicador que é cada vez mais usado como *medida* de evolução da qualidade da educação. Além disso, há estados e municípios que possuem sistemas próprios de avaliação de desempenho de estudantes. Entretanto, há também avaliações institucionais que consideram a autoavaliação e a avaliação entre pares de diversas e abrangentes dimensões, a exemplo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e da avaliação dos cursos de pós-graduação, realizada pela CAPES. Uma questão central em disputa no contexto da avaliação de redes e sistemas de ensino é a sua finalidade: põe-se em xeque a sua utilização na ação estatal regulatória e de garantia da qualidade, em detrimento do planejamento e do desenvolvimento educacional emancipatório dos sujeitos e dos coletivos profissionais.

POLÍTICAS PÚBLICAS RECENTES DE ÂMBITO NACIONAL

Conforme já explicitado, as normas educacionais federativas comportam uma série de responsabilidades estatais na educação, na forma de garantias para efetivação do(s) direito(s) à educação. O desenho da distribuição de responsabilidades públicas na área leva à existência de uma multiplicidade de políticas, levadas a cabo pelo governo da União, pelos estados e Distrito Federal, e pelos milhares de municípios. Nossa opção foi a de ilustrar as políticas a partir de programas ou ações de escala nacional, a maior parte envolvendo ações intergovernamentais.

O quadro descritivo compreende políticas públicas recentes⁹ de abrangência nacional e de escopo mais amplo, agrupadas por vetores da ação pública na educação, relativos às seguintes garantias: acesso; permanência; equalização de oportunidades; atenção à diversidade; e condições de qualidade. Os vetores foram pensados *a posteriori* do estudo das políticas em documentos governamentais, como modo de olhar a ação estatal na educação levando-se em conta princípios normativos relevantes consagrados no ordenamento constitucional-legal do país. Como tal, servem como organizadores da análise por sua força, ao evidenciarem a ação do Estado (as *policies*), (re)configurarem campos de *politics* e de capacidade estatal e, utopicamente, contribuir para a constituição da democracia (a *polity*).

Na Educação Básica, as ações públicas que destacamos são de iniciativa do governo federal, mas suas (re)formulações¹⁰ e sua implementação se fazem por trabalho intergovernamental e contemplam assistência técnica e/ou financeira da União como parte da intervenção pública disposta. Várias das políticas, adicionalmente, contam com a participação de instituições de educação superior, principalmente as instituições federais de educação superior.

ACESSO À EDUCAÇÃO

Nesta categoria, arrolamos políticas cujo objetivo principal é ampliar a oferta, garantindo mais vagas no sistema educacional público ou mais vagas gratuitas. Ilustramos este vetor com políticas da Educação Básica (as três primeiras), da Educação Superior (as duas seguintes) e uma política comum a ambos os níveis (a última):

- **ProInfância.** Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil. Construção e equipamento de instituições-padrão de educação infantil (para atendimento de creche e pré-escola).
- **ProJovem.** Programa Nacional de Inclusão de Jovens. Suas modalidades são Campo (Saberes da Terra), Urbano, Trabalhador e Adolescente. Foco na elevação da escolaridade de jovens com idade entre 18 e 29 anos, com oferta de ensino fundamental na modalidade EJA, qualifica-

(9) São descritas políticas desenvolvidas na última década, compreendendo os governos Lula da Silva e Dilma Roussef. As principais referências foram: Brasil (2010, 2012, 2013). Ressaltamos que várias das políticas descritas se encaixam em mais de um vetor. O enquadramento que fizemos decorre de nossa leitura de seus objetivos explícitos e, às vezes, implícitos.

(10) Nos referimos aqui às formulações e reformulações mais gerais. Nessa escala, os programas contam com instâncias de debate e negociação que envolvem interlocução com dirigentes estaduais e municipais, principalmente com entidades representativas de secretários de educação: o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação.

ção profissional e ações comunitárias.

- **PBA.** Programa Brasil Alfabetizado. Elevação do nível de alfabetização e de escolaridade da população de jovens e adultos de 15 anos de idade ou mais, não alfabetizados ou com baixa escolaridade, mediante apoio a prefeituras municipais e a secretarias estaduais de educação.
- **Reuni.** Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Ampliação do acesso e a permanência na Educação Superior. As ações preveem, além do aumento de vagas, medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, o aumento do número de alunos por professor, a redução do custo por aluno, a flexibilização de currículos e o combate à evasão.
- **ProUni.** Programa Universidade para Todos. Concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação, em instituições privadas de educação superior.
- **Pronatec.** Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico. Visa expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica e é composto por cinco iniciativas: expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica; bolsa-formação; Rede e-Tec; Acordo de Gratuidade do Sistema S e Programa Brasil Profissionalizado.

PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO

Esta categoria abrange políticas cujo objetivo principal é oferecer condições para a frequência, ou manutenção da frequência, às instituições educacionais – condições *sine qua non* para a efetividade ou sucesso escolar. A garantia, por parte do poder público, de igualdade de condições para o acesso e a permanência nos estabelecimentos de ensino é um dos princípios da educação inscritos na Constituição da República, cujo caráter democrático afirmou-se pela oposição ao conceito de “igualdade de oportunidades” e pela justaposição dos preceitos de acesso e permanência, esta sempre com o sentido de progressão ou continuidade no processo de escolarização.

Na Educação Básica, os dois primeiros programas exemplificam ações que envolvem assistência financeira da União, como auxílio para que os entes subnacionais possam oferecer os dois serviços. Na Educação Superior, indicamos um programa que igualmente tem caráter de suplementação, neste caso referida aos estudantes:

- **Pnae.** Programa Nacional de Alimentação Escolar. O apoio financeiro da União aos estados e municípios busca auxiliar na compra de gêneros alimentícios. Os governos subnacionais também dão conta, com recursos próprios, dessa e de todas as demais despesas.

- **Pnate** (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar) e **Caminho da Escola**. O primeiro consiste na transferência automática de recursos para custear despesas com a manutenção de veículos escolares e/ou para a contratação de serviços terceirizados de transporte escolar. O segundo abrange modalidades de apoio para compra de veículos de transporte escolar.
- **PNAES**. Programa Nacional de Assistência Estudantil. Apoio à permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos presenciais de graduação das instituições federais de ensino superior (IFES), principalmente alimentação, assistência à saúde, moradia, transporte e apoio pedagógico.

EQUALIZAÇÃO DE OPORTUNIDADES

Este vetor abrange políticas cuja inscrição mais forte é a reparação de injustiças produzidas por mecanismos culturais, sociais e/ou políticos. As ações priorizam territórios, instituições ou pessoas em situação relativamente mais desfavorecida, no sentido de equiparar oportunidades, corrigir injustiças e promover maior igualdade. Ilustramos esse vetor, na sequência, com três políticas direcionadas para a Educação Básica (as três primeiras) e uma para a Educação Superior:

208

- **Fundeb**. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Mediante a redistribuição de recursos vinculados à educação básica no âmbito de cada unidade federativa, bem como com a participação financeira complementar da União, viabiliza certa equiparação na capacidade de financiamento dos entes, em benefício, principalmente, dos estados das regiões relativamente mais pobres e dos municípios que têm menos recursos, independentemente da região.
- **PDDE**. Programa Dinheiro Direto na Escola e suas modalidades. Transferência de recursos às escolas públicas de educação básica. O PDDE manutenção (universal) prioriza atualmente as escolas do meio rural e a educação especial. Além disso, tem modalidades que priorizam escolas com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) relativamente mais baixos, combinado com outros indicadores de maior necessidade, como o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDDE/PDE-Escola) e o PDDE/Mais Educação, que consideram também o nível socioeconômico da comunidade escolar.
- **PAR**. Plano de Ações Articuladas. Como política que organiza e articula a assistência técnica e financeira voluntária da União aos estados e

municípios na educação, prioriza (mas não se restringe a isso) as redes escolares públicas ou as escolas com Ideb mais baixos. Contempla, contudo, muitas ações que se destinam a todas as redes ou escolas, ou que agregam outros critérios de priorização, em composição com o – ou para além do – o Ideb mais baixo. Salientam-se ações de formação para a capacidade de gestão democrática das políticas e instituições públicas.

- **Ações afirmativas de cunho social e étnico-racial na Educação Superior.** Reserva de vagas por cotas, bônus ou medidas assemelhadas nas universidades federais e nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, assim como nas instituições privadas que participam do ProUni, a alunos que cursaram o ensino médio público, contemplados, dentro desta cota, percentuais para estudantes de baixa renda e estudantes negros e indígenas.

ATENÇÃO À DIVERSIDADE

Neste vetor, mencionamos políticas cujo acento é o reconhecimento ou promoção de diferentes formas de manifestação cultural da existência humana. Têm como substrato o reconhecimento da pluralidade cultural ou de identidades/diferenças socioculturais visando ao desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino.

Os destaques que vêm a seguir, referentes à Educação Básica (os três primeiros) e à Educação Superior (o último item), têm o propósito de ilustrar diferentes marcadores pelos quais as políticas de reconhecimento ou promoção da diversidade têm transitado.

- **Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.** Apoio à oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE) aos alunos público-alvo da educação especial no ensino regular, disponibilizando materiais didáticos, equipamentos e outros recursos.
- **Educação Indígena.** Desenvolvimento de políticas de promoção e garantia dos direitos culturais, linguísticos e educacionais, em parceria com os sistemas de ensino, universidades públicas e institutos federais. Abrange formação de educadores, produção de referências organizacionais e pedagógicas, financiamento para construção de escolas indígenas, entre outros.
- **Pronacampo.** Programa Nacional de Educação do Campo. Conjunto de ações de apoio aos sistemas de ensino para a implementação da política de educação do campo e de comunidades quilombolas. Abrange ações para a melhoria da infraestrutura das escolas, a formação de

professores, a produção e a disponibilização de material específico aos estudantes do campo e quilombolas.

- **Programa Incluir.** Implementação de políticas de acessibilidade plena a pessoas com deficiência nas instituições públicas de educação superior.

CONDIÇÕES DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO

Políticas que buscam incidir em uma série de insumos e processos que interferem mais diretamente no currículo (em sentido amplo), abrangendo a produção e a apropriação do conhecimento, e as relações institucionais e pedagógicas.

Na sequência, ilustramos ações públicas que entendemos estarem inscritas nesse vetor, as duas primeiras da Educação Básica, a segunda da Educação Superior e as duas últimas nos dois níveis.

- **Programas/Ações de valorização dos profissionais da educação.** Por meio de uma multiplicidade de ações visando ampliar e diversificar a oferta de formação inicial e continuada para diferentes categorias de profissionais, o Ministério da Educação, com forte concurso das instituições públicas de Educação Superior, promove por exemplo: o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil); os cursos da Rede Nacional de Formação Continuada; o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic); os cursos do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor); o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid); o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública; Programa de Formação para os Funcionários da Educação Básica (Profucionário). Os outros eixos dessa política são a reestruturação da carreira do magistério, a estruturação de quadros de pessoal e carreiras para os profissionais técnicos, administrativos e de apoio educacional, e a melhoria na remuneração docente, na qual sobressai a aprovação do piso salarial profissional nacional do magistério da educação básica – medidas que, em muitas redes de ensino, ainda estão pendentes.
- **Sinaes.** Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Compreende auto-avaliação e a avaliação externa, de cursos e dos estudantes, como referencial para o desenvolvimento institucional e para os processos de regulação e supervisão estatal da educação superior, os quais incidem sobre a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos ou o credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior, além da publicidade dos resultados da avaliação.

- **Diretrizes Curriculares Nacionais.** A formulação ou reformulação das diretrizes curriculares da Educação Básica – gerais e de diferentes etapas e modalidades – e dos cursos da Educação Superior constitui eixo importante do planejamento e da regulamentação da educação nacional, bem como referencial de avaliação externa.
- **Avaliações de larga escala.** Proliferam no país nos últimos anos, com diversos objetivos, tendo em comum a ideia de que a avaliação produz conhecimento para o planejamento e a avaliação das instituições e das políticas públicas. As avaliações de maior porte são: Provinha Brasil; Prova Brasil; Exame Nacional do Ensino Médio (Enem); Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade),

Com os exemplos de políticas públicas de educação atualmente em ação, organizadas em cinco vetores que representam as intenções de maior alcance na construção da capacidade estatal e da democracia, queremos, sobretudo, ressaltar os mais impressionantes traços desse setor: a ímpar expansão da escolaridade dos brasileiros, representada pela inclusão de milhões de crianças e adolescentes no sistema escolar, apesar de que ainda estejamos em dívida com a universalização da Educação Básica dos quatro aos dezessete anos de idade e com as gerações que não tiveram a justa oportunidade na idade própria; e o persistente constrangimento das condições de qualidade no trabalho escolar, dados os déficits de formação e valorização dos docentes, bem como de infraestrutura material e tecnológica, apesar dos significativos investimentos que efetivamente têm reduzido as desigualdades educacionais mais associadas às bases socioeconômicas e territoriais da população.

Assim, evidencia-se uma dinâmica esteada na combinação de distribuição direta de recursos e de ações qualificadoras da gestão e da atividade pedagógica com o aumento dos investimentos reais e proporcionais em educação em Educação Básica e de forma dispersa/descentralizada. Sob outra perspectiva, cumpre reconhecer a concorrência de outras políticas de inclusão social, como a distribuição direta de benefícios com aumento real da renda e do crédito, que desmontaram determinadas configurações políticas locais antirrepublicanas e têm impulsionado a economia do País. Veja-se, assim, o gasto da União em educação, no ano de 2012: 66,5 bilhões, sendo 48% em Educação Básica, 37% na Educação Superior e o restante comum a ambos. A representatividade da Educação Básica é hoje bem maior do que há uma década, e a sua força motriz no sistema educacional, e para além dele, passa a ser revelada.

PARA FINALIZAR: ALGUNS DESAFIOS

Levando-se em conta o marco normativo e as práticas políticas na educação, têm assumido centralidade na agenda setorial debates sobre: a cooperação intergovernamental; as relações entre o setor público e o setor privado; e sobre as relações entre atores estatais e sociais, a par dos desafios de garantia – pelo poder público – do acesso, da permanência e de condições de qualidade do serviço educacional, em um contexto de agudas desigualdades sociais e nas finanças públicas dos entes federativos. Em relação às (co)responsabilidades federativas, destacam-se as problematizações e as alternativas a respeito da constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE), embora exista um sistema federativo da educação esboçado, no qual uma série de atribuições e de políticas conduz a ações conjuntas ou complementares entre diferentes níveis de governo. Nesse arranjo, um plano nacional inscrito em lei é algo recente, e os mecanismos formalmente reconhecidos de participação da sociedade civil ainda são incipientes ou frágeis.

O requerimento, com a proposta de SNE, é de uma nova ou renovada institucionalidade. A implementação de políticas educacionais nessa nova ou na atual configuração, de todo modo, se depara com os arranjos intergovernamentais que estão na sua base. Por exemplo, as políticas propostas pelo governo da União referentes à educação básica não podem ser consideradas políticas *federais*, pois são políticas intergovernamentais, muitas delas em sua formulação e a grande maioria no que concerne à implementação. Políticas endereçadas à gestão de redes ou escolas, à formação inicial e continuada de profissionais da educação, programas suplementares (alimentação, transporte, material didático), de acesso à educação; de intervenção no currículo escolar, de financiamento, entre outras, são todas políticas intergovernamentais cuja implementação traz embutido o desafio de lidar com a interdependência e com a autonomia das esferas de governo em sua ação no campo da educação, e com a inclusão e a articulação de múltiplos atores da implementação, situados em espaços geográficos e institucionais diversos e múltiplos.

De outra parte, no que toca às relações entre o setor público e o setor privado na *oferta* educacional e na provisão de certos *insumos* demandados pelo serviço educacional, outros tantos arranjos e desafios estão presentes. No bojo da responsabilidade pública de oferecer educação, muitos governos têm recorrido ao setor privado – o que não é novidade histórica –, mas a diferença de hoje é que isso ocorre mesmo com a regra constitucional-legal de priorização da oferta pública. Nas duas pontas do sistema educacional é que mais viceja a oferta educacional privada com financiamento direto ou indireto do poder público: na creche, no ensino técnico e na educação superior. Na creche, é generalizada a oferta em instituições sem fins lucrativos conveniadas com as prefeituras; no ensino técnico, é marcan-

te o peso do sistema S, financiado também por recursos públicos. Na educação superior, além do apoio público direto via financiamento da pós-graduação e da pesquisa, ou empréstimos subsidiados a instituições e estudantes, há também o Prouni e abatimentos de dívidas tributárias de instituições mediante oferta de vagas gratuitas tidas como públicas.

No que diz respeito à provisão de insumos, proliferam compras/gastos públicos em sistemas de ensino ou sistemas de gestão para redes de instituições – livros, kits de materiais pedagógicos, sistemas informatizados, pesquisas, avaliações de larga escala, pacotes de formação continuada de profissionais etc. Tratamos aqui de insumos comprados ou apropriados pelo setor público do âmbito privado que interferem mais diretamente no trabalho pedagógico e na gestão educacional e que têm, assim, potencial para interferir na substância, no âmago, do setor – a aquisição de saberes, em sentido amplo, e as condições sob as quais ela se faz.

Esses são âmbitos de relações diretas entre o público e o privado na educação que impõem desafios à ação pública, pois aqui se expressa, de modo mais tangível, o referencial de mercado para a ação pública e a atuação do Estado, o que requer que consideremos os seguintes aspectos: regras e práticas de regulação do setor conveniado ou subsidiado; o equilíbrio entre as condições de permanência e qualidade nas instituições públicas e nas instituições privadas as possibilidades de manutenção da orientação pública da formação quando uma oferta equivocadamente tida como pública é oferecida em instituições privadas, ou quando conteúdos da formação estão impregnados de valores particularistas, ou, ainda, quando transgridem princípios de autonomia administrativa e pedagógica.

Entre as principais decisões de governo do setor educacional, cremos que estejam a formulação de políticas públicas de maior envergadura – na sua extensão territorial (abrangência e capilaridade), longitudinal (tempo e continuidade) e programática (diversidade e universalidade) – e de maior intensidade (no valor simbólico e no valor econômico). Ou seja, os desafios que se interpõem ao desenvolvimento educacional democrático estão na ordem da capacidade conceptual e de articulação política, pela visão sistêmica da gestão que precisa corresponder à complexidade do tecido social, dos interesses conflitantes de diversos atores e de suas di(con)fusos linguagens/mensagens de participação. Reconfigurações!

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Finanças estaduais no Brasil**. Brasília: BNDES, 2014 (slides em pdf). Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C82C54726056201473520383843B2>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Federalismo Fiscal. **Informe-se**, Brasília, n. 28, jun. 2001.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988 (preceitos sobre a educação, na redação original e com a atualização dada pelas Emendas Constitucionais 14/96, 53/06, 59/09).

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 jun. 2014 – Edição Extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (com redação atualizada). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. **Prestação de Contas da Presidenta da República** – PCPR – Exercício 2012. Função Educação. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2012/Arquivos/Parte-IV/4.9.1.pdf>. Acessado em março de 2014.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Dicionário de indicadores educacionais**. Fórmulas de cálculo. Brasília: MEC/INEP, fev. 2004.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. **Relatório de Avaliação: Plano Plurianual 2008-2011. Avaliação Setorial. Exercício 2012. Ano base 2011**. Brasília: MEC, 2012.

_____. Presidência da República. **Balanco de governo 2003-2010**. Educação. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/cidadania-e-inclusao-social/pdf-deste-eixo/baixeo-conteudo-deste-eixo-em-pdf/2_educacao.pdf/at_download/file >. Acesso em: 10 ago 2014.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 61, p. 25-52, 1º semestre/ 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: **Políticas Sociais: Acompanhamento**

e Análise. Brasília, IPEA, n. 17, p. 17-97, 2009. Introdução. Número especial: Vinte Anos da Constituição Federal. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Introducao_32.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

CORBUCCI, Paulo Roberto; BARRETO, Ângela; CASTRO, Jorge Abrahão de; CHAVES, José Valente; CODES, Ana Luiza.. Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. In: **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, IPEA, v. 2, n. 17, p. 17-84, 2009. Número especial: Vinte Anos da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo_2.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011

FARENZENA, Nalú. Responsabilidades (inter)governamentais na educação brasileira. In: CORIA, Adela; REGUERA, Alejandra (Comp.). **V Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas**. Córdoba, Argentina: UNC/ AUGM, 2012, p. 131-140. ISBN: 978-987-28079-7-9. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/Polad/article/viewFile/46261/28853>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'Etat en action**. Politiques publiques et corporatismes. Paris: PUF, 1987.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**, v. 1. Brasília: ENAP, p. 219-224, 2006. Coletânea.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologie de l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2009.

MORAIS, Lécio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4 (124), p. 507-527, out./dez. 2011.

MULLER, Pierre, SUREL, Ives. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 2006.

RAMBLA, X.; PEREIRA, R. S.; GALLEGO, L. Los mecanismos de la distorsión entre edades y cursos en Brasil: una fractura étnica y social, y un reto para la política educativa. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 21 n. 49, 2013. Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1244>>. Acesso em: 10 dez. 2013

RIGOTTI, José Irineu Rangel. Transição demográfica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 467-490, maio/ago. 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-88. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.