

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e as Coalizões em Educação: A Influência dos Atores na Formulação de Políticas Públicas

Autoria: Lara Elena Ramos Simielli

Neste artigo, busca-se analisar a participação dos atores na formulação das políticas públicas utilizando como estudo de caso a influência das coalizões em educação no lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

A participação dos atores na formulação das políticas públicas pode ser dividida em três grandes correntes teóricas: a) a corrente que vê a sociedade e os grupos de interesse como centrais; b) a que coloca a atuação do Estado como central; e, mais recentemente, c) as correntes que buscam equilibrar a importância destes dois atores (a sociedade e o Estado), ampliando o debate e tornando-o mais complexo. Nesta última perspectiva, dentre as inúmeras teorias, iremos focar o conceito de coalizões advocatórias (*advocacy coalition framework*), por conta do relacionamento direto com o cenário atual em educação no país.

Entendemos que no campo da luta pela melhoria da educação pública no Brasil, existem, atualmente, duas grandes coalizões advocatórias, para além dos diversos movimentos, redes, instituições e fundações. São elas: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Todos pela Educação (TPE), destacados em razão da sua abrangência em relação às demais iniciativas e à sua capacidade de articulação.

Apesar da bandeira comum, as duas coalizões apresentam origens, valores, fontes de recursos e objetivos bastante distintos. Um dos pontos polêmicos é o relacionamento de ambas com o governo. Iremos explorar esta questão neste artigo, analisando especificamente o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por conta do amplo debate gerado no campo, consequência do entendimento, por parte de alguns atores, de que houve uma escolha do governo de privilegiar um ator em detrimento do outro.

Os resultados aqui apresentados são fruto de uma pesquisa que se baseou no levantamento de dados e em um estudo de caso múltiplo, de caráter exploratório e descritivo. Para a realização do estudo de caso múltiplo, envolvendo estes dois atores coletivos, foram realizadas entrevistas baseadas em roteiro semi-estruturado ancorado em perguntas-chave. Foram entrevistados 20 atores, englobando o corpo diretivo e membros das duas coalizões, além de pessoas de destaque da área educacional externas às coalizões.

Entendemos, por fim, que o PDE ilustra, de maneira clara, os mecanismos de inter-relação entre atores governamentais e não-governamentais, de diversas instâncias, na definição de uma política pública. A coincidência dos nomes entre uma das medidas do PDE (Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação) com uma das coalizões (Todos pela Educação) nos leva a pensar sobre a relação existente entre os diversos atores na formulação e implementação de políticas públicas, considerando-se que as escolhas finais são tomadas pelos atores governamentais, mas que estas são permeadas por inúmeras pressões advindas da sociedade. Neste sentido, como proposto pela terceira corrente, o resultado das políticas públicas passa a ser o resultado da combinação de interesses dos atores estatais e não-estatais.

Introdução

Visando à melhoria da qualidade do ensino, importantes iniciativas vêm sendo lançadas, tanto pelo governo quanto pela sociedade civil. Em março de 2007, o Ministério da Educação lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que apresentou um conjunto de projetos para a melhoria da educação no país. A principal novidade do Plano foi a introdução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)ⁱ, que prevê que, até 2022, o Brasil alcance a nota seis, atual média dos países pertencentes à OCDE. Em pronunciamento sobre o PDE, no dia oficial de seu lançamento, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva afirmou:

O Plano de Desenvolvimento da Educação, que tenho a alegria de lançar neste momento, traz em seu arcabouço poderosos instrumentos de aperfeiçoamento de gestão, financiamento, conteúdo, método, participação federativa e participação cidadã, capazes de promover profundas mudanças na nossa educação pública. Eu o anuncio como o Plano mais abrangente já concebido neste País para melhorar a qualidade do sistema público e para promover a abertura de oportunidades iguais em educação. Eu vejo nele o início do novo século da educação no Brasil. (Republica Federativa do Brasil, 2008).

Além do governo, a sociedade civil também vem atuando de forma cada vez mais intensa nos últimos anos, por meio de organizações não-governamentais (ONGs), movimentos sociais, institutos de responsabilidade social ligados à iniciativa privada, além de entidades e associações do chamado Terceiro Setor.

Dentre estas inúmeras iniciativas, porém, sobressaem-se duas grandes coalizões que merecem este destaque por terem maior abrangência em relação às demais e por serem responsáveis por articular atores provenientes de diversas instituições, governamentais e não-governamentais, sob uma mesma bandeira: a luta por uma educação pública de qualidade. São elas: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Todos pela Educação (TPE).

Neste sentido, poderíamos dizer que estas duas iniciativas são as que mais se aproximam do conceito de coalizão advocatória, apresentado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 25, tradução nossa) para designar a junção de “atores públicos e privados, provenientes de diversas instituições e níveis governamentais, que dividem um conjunto de crenças e valores comuns e que buscam manipular as regras, orçamentos e recursos humanos governamentais visando a atingir seus objetivos no longo prazo”.

Apesar da bandeira comum, porém, estas duas coalizões possuem origens, composições, fontes de recursos, metas e formas de atuação completamente diferentes. A relação com o governo é um dos pontos que mais as diferencia – e um dos que tem causado maior discussão.

Um dos pontos principais do debate acerca da relação destas alianças com o governo está justamente no lançamento do PDE, em março de 2007. Isso porque uma das medidas do PDE foi chamada de “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”ⁱⁱ, prevendo a adesão voluntária dos municípios a algumas diretrizes e o cumprimento das metas projetadas pelo IDEB por parte das escolas das redes municipais e estaduais de ensino até o ano de 2022.

Esta coincidência dos nomes entre uma das medidas do PDE com um dos movimentos nos leva a pensar sobre a relação existente entre os diversos atores, governamentais e não-governamentais, na formulação e implementação de políticas públicas, considerando-se que as escolhas finais são tomadas pelos atores governamentais, mas que estas escolhas podem ser permeadas por inúmeras pressões advindas da sociedade.

Metodologia de Pesquisa

O objeto de estudo da pesquisa foram as duas coalizões que lutam por uma educação pública de qualidade no Brasil: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Todos pela Educação (TPE). Os dois atores foram analisados com relação a um aspecto específico, qual seja: a relação com o governo, enfocando, especificamente, a influência no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Para o entendimento das duas alianças, trabalhamos com uma etapa inicial referente ao levantamento de dados e, posteriormente, com um estudo de caso múltiplo, de caráter exploratório e descritivo.

Realizamos entrevistas baseadas em um roteiro básico, porque o objetivo era fazer uma comparação entre as duas alianças e, portanto, a falta de uma estruturação mínima poderia prejudicar esta comparação (Ritchie & Lewis, 2003). As entrevistas foram, assim, semi-estruturadas, baseadas em perguntas-chave. Foram entrevistados, além do corpo diretivo e membros das duas alianças, algumas pessoas de destaque da área educacional externas a elas:

- a) Membros da Campanha Nacional pelo Direito à Educação: Daniel Cara e Iracema Nascimento (Coordenadores), Elizabeth Ramos (Comitê PE e Centro de Cultura Luiz Freire), Ester Rizzi e Sandra Faria (na época, representantes da Fundação Abrinq), Roberto Franklin de Leão (CNTE) e Sergio Haddad (Ação Educativa).
- b) Membros do TPE: Ana Maria Diniz (Instituto Pão de Açúcar), Luis Norberto Pascoal (Fundação DPaschoal), Milú Vilella (Instituto Itaú Cultural e Instituto Faça Parte), Mozart Neves Ramos (na época, Presidente-Executivo do TPE), Priscila Cruz (Diretora-Executiva do TPE) e Viviane Senna (Instituto Ayrton Senna).
- c) Atores externos: Carlos Ramiro de Castro (na época, Presidente da Apeoesp), Elie Ghanem (FE-USP), Fernando Rosetti (GIFE), Maria Auxiliadora Rezende (CONSED), Maria da Gloria Gohn (Unicamp e Uninove), Mário Sérgio Cortella (PUC-SP) e Romualdo Portela (FE-USP).

A escolha dos entrevistados deu-se de forma não aleatória – selecionamos aqueles que consideramos ser os mais relevantes ao nosso estudo e que trariam maiores contribuições à pesquisaⁱⁱⁱ. Não há a pretensão, portanto, de ser um estudo estatisticamente representativo. Nossa amostra, assim, foi escolhida com base em um determinado propósito – analisar em profundidade duas aparentes coalizões em educação no país –, método conhecido como “amostra baseada em critério ou em propósito” (Patton, 2002, como citado em Ritchie & Lewis, 2003).

Parte I: Atores Centrais à Formulação das Políticas Públicas

A literatura que aborda os atores considerados centrais à formulação das políticas públicas teve, historicamente, a divisão em duas grandes correntes (Grindle & Thomas, 1991). A primeira delas tem na sociedade e nos grupos de interesse o centro das análises, entendendo que são estes atores que definem as políticas públicas, considerando-se seu grande poder de influência sobre os atores estatais. Para esta abordagem, o Estado aparece como um ator praticamente neutro, receptor dos interesses encontrados na sociedade e responsável pela implementação das vontades dos grupos hegemônicos. A segunda delas refere-se aos autores e estudiosos que colocam a atuação do Estado no centro da análise, entendendo que este é o principal ator na definição das políticas públicas e que, apesar da sociedade civil ter alguma influência sobre as decisões estatais, é o Estado quem irá determinar as escolhas finais. São, portanto, os gestores públicos e as organizações estatais o centro desta corrente.

Estudos mais recentes têm destacado a importância do equilíbrio entre estes dois atores – a sociedade e o Estado –, ampliando o debate e tornando-o mais complexo. No entendimento destas novas abordagens, tanto os grupos de interesse da sociedade quanto os atores estatais são importantes para a definição das políticas públicas, devendo ambos merecer papéis centrais nas análises (Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985; Grindle & Thomas, 1991; Marques, 1997; Migdal, Kohli, & Shue, 1994; Sabatier, 1991; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Estas novas abordagens foram responsáveis pela introdução de conceitos como coalizões advocatórias, empreendedores políticos, entre outros.

A seguir, apresentamos brevemente estas três correntes: a teoria que aponta a Sociedade como ator central, a teoria que apresenta o Estado como ator central, e a teoria mais recente, que coloca o Estado e a Sociedade no centro da análise.

1) *A Sociedade como ator central*

A via centrada na sociedade engloba três linhas: a abordagem de classes, ou marxista; a abordagem pluralista; e a abordagem da escolha pública.

A abordagem de classes (*class analytic approach*), ou abordagem marxista, coloca o Estado como um instrumento de dominação que reflete a própria estrutura de classes da sociedade. Mesmo em abordagens mais recentes, chamadas neomarxistas, que garantem uma maior autonomia ao Estado, esta aparece restrita a situações em que as classes dominantes não conseguiram se organizar em uma coalizão dominante. Neste sentido, a burguesia continua aparecendo como o principal ator político responsável pela definição da ação do Estado e as ações estatais, assim, passam a ser explicadas pela própria estrutura capitalista (Marques, 1997).

Abordagens posteriores, como a dos neoinstitucionalistas históricos, entendem que uma das falhas desta teoria está no fato de terem desconsiderado o papel dos atores estatais e das instituições na esfera política, concentrando-se em estudos muito abstratos, desconsiderando a formação específica de cada sociedade e Estado e afastando-se, portanto, da realidade empírica (Marques, 1997).

A segunda linha refere-se à abordagem pluralista (*pluralist approach*), que entende o Estado como uma arena política praticamente neutra, onde diversos grupos da sociedade podem entrar em conflito e determinar as políticas a serem implementadas. Neste sentido, todos os grupos da sociedade poderiam formar coalizões para defender seus interesses e competir de maneira justa e equilibrada dentro de um espaço público aberto (Grindle & Thomas, 1991).

Skocpol (1985) define os estudos da corrente pluralista da seguinte maneira:

O ‘governo’ era visto principalmente como uma arena onde os grupos econômicos e os movimentos sociais se opunham ou se aliavam para moldar as decisões sobre as políticas públicas. Estas decisões eram entendidas como sendo alocações de benefícios dentre os grupos demandantes. As pesquisas focavam nos ‘inputs’ da sociedade sobre os governos e nos efeitos distributivos dos ‘outputs’. O governo em si não era seriamente visto como um ator independente (Skocpol, 1985, p.4, tradução nossa).

Dahl (1997), estudioso que se encaixa na corrente pluralista, propõe-se, em seu livro *Poliarquia*, a estudar os efeitos do acesso e do controle dos recursos de poder socioeconômico e de coerção sobre a democracia. Para ele, em sociedades verdadeiramente plurais nenhum grupo social teria acesso exclusivo sobre nenhum dos recursos de poder disponíveis, como resultado da neutralização recíproca dos grupos em conflito, fazendo com que todos os grupos pudessem lutar livremente entre si em uma arena neutra, o Estado.

Para Dahl (1997), quanto menores os obstáculos à contestação pública e quanto maior a participação, mais dificuldade terá o governo de um país em adotar e aplicar políticas que prejudiquem fortemente uma maior parte da população. Mesmo assim, ele entende que nenhum sistema do mundo é plenamente democratizado – os regimes relativamente mais democratizados constituem as chamadas “poliarquias”.

Por fim, a escolha pública (*public choice*), que retoma e amplia a abordagem pluralista, assume que a sociedade política é composta de indivíduos que se juntam em torno de interesses comuns e que são capazes de manipular o governo para a conquista de seus objetivos. Estes indivíduos organizam-se em grupos, utilizando recursos financeiros, conexões políticas e outros meios para fazer valer suas vontades e interesses. Os políticos, por sua vez, desejosos apenas em manter-se no poder, usam os recursos públicos para satisfazer estas vontades e garantir sua própria sobrevivência (Grindle & Thomas, 1991).

2) O Estado como ator central

Com relação à análise centrada no ator estatal, podemos fazer a subdivisão em duas ou três abordagens. Para Grindle e Thomas (1991) há três linhas distintas: a abordagem dos atores racionais; da política burocrática; e dos interesses do Estado. Para Friedland e Alford (1991), porém, são duas as linhas: as abordagens que buscaram apontar os indivíduos como perfeitamente racionais; e as abordagens que buscaram colocar o Estado, ou a organização, como o centro da análise.

Apesar desta diferença entre os autores, o raciocínio que os envolve é o mesmo: nos dois casos, há uma divisão entre os estudos que entendem os indivíduos como racionais e a sociedade como mero reflexo destas escolhas individuais; e os estudos que não entendem a sociedade como essencial às análises porque apontam apenas a organização e os atores estatais como centrais.

O modelo centrado nos atores racionais, em primeiro lugar, entende os tomadores de decisão como perfeitamente racionais e capazes de tomar decisões ótimas. Para Friedland e Alford (1991) esta abordagem coloca os indivíduos como instrumentalmente racionais, capazes de basear suas relações sociais apenas nos custos e benefícios envolvidos, buscando maximizar sua utilidade.

Já o modelo centrado no Estado como organização dominante pode ser exemplificado pelos estudos de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) (Friedland & Alford, 1991; Grindle & Thomas, 1991; Migdal, 1994). Esta abordagem coloca o Estado como analiticamente separado da sociedade e com interesses próprios – interesses estes que podem, ou não, corresponder aos interesses de determinadas classes ou grupos da sociedade. O Estado é entendido, na análise de Friedland e Alford (1991), Grindle e Thomas (1991) e Migdal (1994) sobre a teoria de Evans *et al* (1985), como a organização dominante na sociedade, organização esta capaz de se isolar dos interesses dos grupos de interesse e das classes sociais por conta da sua capacidade e autonomia.

Grindle e Thomas (1991) colocam ainda uma terceira linha, a abordagem da política burocrática (*bureaucratic politics approach*), que aponta a definição das políticas públicas como resultado de um processo político e de conflitos de poder dentro do próprio governo, colocando que a escolha final estará diretamente ligada à posição ocupada pelos atores estatais, pelas organizações a que pertencem e pelas lutas de poder e status entre eles.

3) O Estado e a Sociedade como atores centrais

Abordagens mais recentes entendem que, se por um lado, a sociedade tem maneiras de se organizar em grupos e organizações para defender determinados interesses e tentar influenciar

o Estado, este, por sua vez, é quem irá desenhar e implementar as políticas e, portanto, possui o poder final de decisão. O resultado das políticas públicas, portanto, passa a ser o resultado da combinação de interesses dos atores estatais e não-estatais.

Marques (1997) é um dos que aponta a importância do estudo de diversos atores – e não o foco especificamente no Estado ou na sociedade. Mesmo considerando correto o princípio marxista de privilegiar os capitalistas como principal ator, considerando-se seu lugar de destaque na sociedade, ele discorda que estes sejam os únicos atores relevantes, destacando também a importância dos agentes estatais e das corporações profissionais. As instituições também merecem papel de destaque, considerando-se que elas impõem constrangimentos a todos os agentes, incluindo o capital e o Estado.

Sabatier (1991), por sua vez, aponta para o fato de que, no estudo de políticas públicas, não é suficiente focar-se em apenas uma instituição ou num determinado comportamento político exterior a estas instituições, devendo compreender a análise das “comunidades intergovernamentais” ou “subsistemas” ligados a esta política, compostos pelos burocratas, poder legislativo, grupos de interesse, pesquisadores, repórteres, entre outros.

Dentro desta corrente, podemos abordar algumas teorias e abordagens como a teoria das coalizões advocatórias (*advocacy coalition framework*), a teoria neoinstitucionalista e a teoria do *state-in-society*. Escolheremos nos focar apenas na teoria das coalizões advocatórias por conta do relacionamento direto com o que será tratado no restante do artigo.

3.1) Teoria das Coalizões Advocatórias

A teoria desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) aponta que a mudança nas políticas públicas ao longo do tempo é o resultado de três processos: 1) da interação entre coalizões advocatórias internamente ao subsistema da política pública; 2) das mudanças externas ao subsistema; e 3) dos efeitos dos parâmetros estáveis do sistema, como a estrutura social e as regras constitucionais. Ou seja, as mudanças são o resultado tanto das mudanças internas ao subsistema (variáveis endógenas) quanto das mudanças externas a ele (variáveis exógenas).

Os atores centrais ao processo, nesta visão, são as coalizões advocatórias, definidas como a junção de “atores públicos e privados, provenientes de diversas instituições e níveis governamentais, que dividem um conjunto de crenças e valores comuns e que buscam manipular as regras, orçamentos e recursos humanos governamentais visando a atingir seus objetivos no longo prazo” (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 25, tradução nossa).

Esta teoria enfoca, portanto, a interação das coalizões advocatórias no processo de desenho e implementação das políticas públicas, cada uma delas composta por atores que compartilham valores comuns, provenientes de uma variedade de instituições, governamentais ou não.

Há, de acordo com os autores, entre duas e quatro coalizões importantes atuando em determinado setor. Mesmo assim, nem todas as pessoas e instituições pertencentes ao setor estarão inseridas em uma determinada coalizão ou compartilharão dos mesmos valores e interesses.

As diversas coalizões advocatórias serão intermediadas pelos *policy brokers*, que buscam reduzir os conflitos entre elas e chegar a uma definição sobre as decisões governamentais.

Estas decisões serão implementadas, gerarão um resultado e terão um impacto no subsistema, reiniciando o processo. O que é fundamental é o aprendizado gerado, que poderá redefinir o sistema de valores das coalizões e a estratégia utilizada por elas – e é isto que causará uma reformulação interna ao subsistema (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

As variáveis exógenas, compostas pelos eventos externos e pelos parâmetros estáveis do sistema, por sua vez, afetam os obstáculos e oportunidades disponíveis aos atores de uma determinada política pública (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Os eventos externos ao subsistema compreendem as mudanças no ambiente socioeconômico, as mudanças na coalizão que está no governo e os impactos provenientes de decisões políticas tomadas em outros subsistemas. Já os parâmetros estáveis são os atributos e características de uma determinada política pública, a distribuição natural dos recursos, valores socioculturais e estrutura social, e as regras (ou estrutura constitucional) que regem o sistema.

Para os autores, a mudança nos parâmetros estáveis é bastante difícil, apesar de não ser impossível, e requer o trabalho de uma coalizão por mais de uma década. Os eventos externos, por outro lado, são mais dinâmicos, e podem alterar o cenário em que se insere uma política pública em apenas alguns anos.

Um dos aspectos mais importantes deste modelo é o papel do conhecimento gerado no processo da política pública. Este aprendizado refere-se à alteração dos pensamentos ou das intenções de comportamento que resultam da experiência na aplicação de determinada política pública, portanto interna ao subsistema (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

De acordo com este modelo, então, a definição da agenda dos problemas a serem debatidos, as possíveis soluções que serão consideradas, a escolha de uma determinada alternativa e a implementação da mesma passam a ser entendidas como resultado dos interesses de uma coalizão dominante.

O poder de dominação de uma coalizão e a sua habilidade em implementar suas vontades e interesses dependerá diretamente dos recursos que ela possui, o que inclui os recursos financeiros, conhecimento técnico, número de apoiadores e membros das coalizões e a autoridade legal (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Estes recursos não são estáticos ao longo do tempo e ao mudar a posse dos mesmos muda-se, necessariamente, o poder e a influência exercidos pelas coalizões.

Para que haja mudanças profundas em uma determinada política pública, portanto, é preciso que haja a substituição de uma coalizão dominante por outra. Isso ocorrerá como produto da combinação de perturbações externas ao sistema, como mudanças nas condições socioeconômicas, e do aproveitamento destas mudanças externas pelas coalizões anteriormente minoritárias do subsistema (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Ou seja, mesmo que os eventos externos produzam oportunidades para mudanças, estas oportunidades devem ser adequadamente aproveitadas pelas coalizões.

Parte II: Descrição das Coalizões Contemporâneas em Educação

Atualmente, vêem-se diversos movimentos, por parte da sociedade civil e do governo, visando à melhoria da qualidade do ensino no Brasil. Dentre estas inúmeras iniciativas, porém, sobressaem-se duas grandes alianças que merecem este destaque por terem maior abrangência em relação às demais e por serem responsáveis por articular atores provenientes de diversas instituições, governamentais e não-governamentais, sob uma mesma bandeira. São elas: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Todos pela Educação. Neste sentido, poderíamos dizer que estas duas iniciativas são as que mais se aproximam do conceito de coalizão advocatória proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

A seguir apresentamos as duas coalizões a partir de um levantamento de informações disponíveis nos sites de ambas e no material impresso distribuído por elas, incluindo os folders, livretos, material comemorativo, além das entrevistas com atores internos.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação representa diversas entidades e organizações não-governamentais do Brasil e está ligada à Campanha Global pela Educação e à Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação. Financia-se, principalmente, com recursos de organizações não-governamentais internacionais e atua com o objetivo de efetivar os direitos educacionais garantidos por lei.

A Campanha foi criada em 1999 e surgiu da articulação de diversas entidades e organizações não-governamentais que há anos lutavam pela garantia dos direitos à educação, como a Ação Educativa, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a Fundação Abrinq pelo Direito da Criança e do Adolescente.

Atualmente “é uma rede social que articula mais de duzentas entidades de todo o Brasil, incluindo sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais, universidades, grupos estudantis, juvenis e comunitários e muitas outras pessoas que acreditam que um país cidadão somente se faz com uma educação pública de qualidade”.

É composta por um comitê diretivo nacional e por comitês regionais em diversos estados, o que faz com que ela se auto-caracterize como “a articulação mais plural e ampla no campo da Educação Básica”. Fazem parte do comitê diretivo dez instituições: Ação Educativa, ActionAid Brasil, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca – CE), Centro de Cultura Luiz Freire, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme).

A Campanha tem como seus parceiros: ActionAid Brasil, Fresce (Fondo Regional de la Sociedad Civil para la Educación), Instituto C&A, Plan Brasil, Save the Children Reino Unido, Unesco e Unicef. Durante alguns anos, teve como parceiros a Oxfam, a Novib e a Campanha Global pela Educação.

De maneira sintética, como apresentado em um material de divulgação da Campanha, o principal desafio da Campanha é “o direito a uma educação pública de qualidade”. Para tanto, seus principais focos de ação são: a) a valorização dos profissionais de educação; b) maior investimento financeiro público em educação; e c) uma gestão democrática que envolva estudantes, profissionais de educação, familiares, organizações comunitárias e diversos segmentos da sociedade civil.

Todos pela Educação

O Todos pela Educação (TPE) define-se como uma aliança dos esforços da sociedade civil, da iniciativa privada e dos gestores públicos, que tem como objetivo final “mobilizar e comprometer o Brasil para que até 2022 todas as crianças e jovens tenham uma educação básica de qualidade”, entendendo-se, neste sentido, como um movimento portador de um “projeto de nação, com a participação de toda a sociedade brasileira”.

O TPE foi lançado em setembro de 2006 e sua missão é “efetivar o direito à educação pública de qualidade, para que em 2022, bicentenário da Independência do Brasil, todas as crianças e jovens tenham acesso a um ensino básico de qualidade, que os prepare para os desafios do século XXI”.

A grande diferença do TPE em relação a outros projetos e movimentos voltados para a melhoria da qualidade da educação está em três pontos. Em primeiro lugar, o projeto diferencia-se pela “abrangência, alcance e horizonte de longo prazo”, considerando-se que é

um projeto nacional, organizado pelas “mais representativas forças da sociedade civil (não por uma empresa, uma fundação ou um governo)”, estando aberto à participação de todos os interessados, e responsável por fixar um horizonte de 16 anos até o cumprimento das metas. Em segundo lugar, aponta-se para o fato de ser uma “ação permanente”, e não um movimento isolado ou pontual, que pretende atuar ao lado do governo e da sociedade civil. Por fim, há o estabelecimento de cinco metas factíveis e simples, focadas “no resultado e não no processo”, a consistências das mesmas e a maneira de fazer seu monitoramento por meio da “coleta sistemática de dados e da análise de séries históricas” e da possibilidade de acompanhamento das metas por parte da população.

Hoje o movimento conta com um Conselho de Governança formado por indivíduos representantes ou donos de empresas, e ligados a fundações e institutos empresariais, além de pesquisadores. Com relação ao seu financiamento, o TPE é mantido por cotas, patrocinadas pelas empresas e institutos empresariais ligados a ele: Banco Real, DPaschoal, Instituto Unibanco, Odebrecht, Fundação Itaú Social, Gerdau, Instituto Camargo Correa, Fundação Bradesco e Suzano.

Desde o início, o TPE conta com o apoio de atores governamentais ligados MEC, ao CONSED e à UNDIME, o que significa “um raro alinhamento de propósitos, acima de interesses classistas, corporativistas ou político-partidários”.

Para a coalizão, a aliança formada pelo Estado, pelo mundo empresarial e pelas organizações do Terceiro Setor é importante porque cada um pode contribuir de uma maneira específica. O Estado “tem o dever e a obrigação de ser o detentor dos fins universais”, atendendo a todos os cidadãos. O mundo empresarial “destaca-se pela sua capacidade de fazer acontecer (lógica dos meios) com eficiência, eficácia e efetividade”. Por fim, as organizações sociais ou entidades ligadas ao Terceiro Setor “caracterizam-se pela sua sensibilidade, criatividade e espírito de luta”.

O TPE propõe cinco metas, estabelecidas com base no entendimento de que “um compromisso efetivo por uma Educação de qualidade requer metas claras, a serem alcançadas em prazo determinado”. São elas:

- Meta 1 – Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola
- Meta 2 – Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos
- Meta 3 – Todo aluno com aprendizado adequado à sua série
- Meta 4 – Todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos
- Meta 5 – Investimento em Educação ampliado e bem gerido

Para o alcance das metas, criou-se um tripé de ações estratégicas: a) a influência na demanda, por meio da comunicação; b) a influência na oferta, por meio da articulação com outras entidades e com as esferas governamentais; e c) a influência na qualidade e quantidade das informações sobre o tema, por meio do acompanhamento e da divulgação de dados, pesquisas e informações relacionadas à Educação e às cinco metas. O TPE, assim, não tem a intenção de intervir diretamente na escola. Seu objetivo está em “mobilizar, orientar e estimular permanentemente pais, educadores, líderes comunitários, conselhos tutelares, promotores públicos e empresários, entre outros, para que saibam o que é uma educação de qualidade e passem a acompanhar e cobrar uma oferta adequada nas escolas de suas comunidades”.

Como vimos nesta seção, apesar da bandeira comum, as duas coalizões possuem características muito distintas no que tange às suas origens, metas, valores e formas de financiamento. Uma das questões mais importantes está justamente no relacionamento destas coalizões com o governo, tópico que iremos abordar em maior profundidade na seção

seguinte, olhando, em primeiro lugar, para uma relação mais geral e, em seguida, para o caso específico do PDE.

Parte III: Interface com o Governo: Postura das Coalizões e Lançamento do PDE

A relação entre as duas alianças e o governo deve ser entendida à luz do momento histórico em que foram elas foram criadas. Assim, enquanto a Campanha foi criada em uma época em que era valorizado e importante não estar do lado do governo, o TPE surge numa época em que há uma maior abertura para as parcerias entre o governo e a sociedade civil.

Além disso, a diferente composição interna também faz com que a interface entre as coalizões e o governo se dê de forma diferente, considerando-se o perfil e as formas históricas de atuação de seus membros. A Campanha, neste sentido, é vista, internamente, como uma aliança responsável por adotar uma postura crítica em relação ao governo, mas com o objetivo final de propor novos caminhos ou novos olhares. É uma postura ligada à própria composição da Campanha e à trajetória das suas instituições, de atuarem historicamente como questionadores do governo.

Para Daniel Cara, Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Campanha “tem uma relação com o poder público de crítica, de interlocução crítica”, a mesma visão de Iracema Nascimento, Coordenadora de Comunicação da Campanha, que entende que a postura da Campanha em relação ao governo envolve “autonomia, crítica, no sentido construtivo, e proposição”, porque, para ela, “não basta só criticar”, o que só é possível porque “hoje em dia, há mais espaço para proposição”.

Já o TPE é visto pelos seus membros como um movimento que existe não para “cobrar o Executivo”, “para apontar os erros e acertos”, mas que deve agir como um “facilitador”. A adoção de uma postura crítica dá lugar a uma relação de colaboração – visão reforçada tanto por seus membros quanto por atores externos. Para alguns membros, a aliança com o governo deve ser enfatizada por conta do seu alcance, ou seja, porque só dá para “chegar na ponta se houver articulação com o governo”. Esta visão é reforçada por atores externos, que vêem o TPE como um movimento de articulação com o Estado, de parceria com o setor público. O contexto em que o TPE foi criado e o perfil de seus membros, assim como no caso da Campanha, são fundamentais para isso, porque o movimento nasce num momento em que é valorizada esta visão de “o que podemos fazer juntos” – uma característica menos presente na Campanha.

Alguns membros da Campanha entendem que o TPE não tem “o propósito de exigir do Estado, mas de somar forças”, o que pode ser ilustrado pelo fato do próprio MEC fazer parte do TPE, o que não deixa de ser, para alguns, “em certa medida, esquizofrênico”. Uma forte crítica ao TPE, além disso, reside no fato de que apesar de ter uma interlocução direta com o governo via mídia, por conta do poder econômico representado, o movimento não conta com mobilização popular, como apontado por atores pertencentes à Campanha.

Na comparação da relação entre os dois movimentos com o governo, não há um consenso, mas a tendência geral é enxergar a Campanha como mais próxima do Legislativo, enquanto o TPE seria mais próximo ao Executivo.

Para Daniel Cara, da Campanha, há uma grande diferença entre o TPE e a Campanha, dado que o primeiro tem maior ligação com o Executivo enquanto o segundo tem maior ligação com o Legislativo. Mozart Ramos, ex-Presidente do TPE, por sua vez, entende que o TPE, apesar de uma maior relação com o Executivo, relaciona-se também com o Legislativo Federal e com o Judiciário, mais especificamente o Tribunal de Contas dos Estados e o Ministério Público. Priscila Cruz, Diretora-Executiva do TPE, porém, acaba por reforçar a visão proposta por Cara ao afirmar que a Campanha “tem muito trânsito no Legislativo

federal e o TPE tem uma interlocução forte nos executivos federal, estaduais e municipais, o que reforça a necessidade de um trabalho conjunto de ambas nas referidas esferas”.

Para Mozart Ramos, apesar do TPE “ter maior articulação com o governo”, tanto a Campanha quanto o TPE “trabalham muito próximos a gestores públicos”, ambos se relacionando com o MEC e sendo “a Campanha mais próxima à UNDIME e o TPE à UNDIME e ao CONSED”.

Iracema Nascimento, porém, discorda desta visão, apontando para o fato de que o MEC não participa da Campanha, como participa do TPE – destacando “momentos de concordância e confronto entre a Campanha e o MEC”. Já a participação da UNDIME na Campanha é vista, por ela, como positiva para a própria UNDIME, dado que “na pauta do Fundeb, sem a Campanha, a UNDIME não emplacaria uma série de propostas”.

Com relação à participação das instituições governamentais nas coalizões, Romualdo Portela, Professor Titular da Faculdade de Educação da USP, aponta que “uma coisa é a UNDIME ir aos eventos, e outra é a indução das políticas”. Para ele, isso acontece tanto no TPE quanto na Campanha, em que a adesão é superestrutural. Parece-nos, entretanto, que a relação vai além disso, tanto na Campanha quanto no TPE.

Sandra Faria, Ex-Superintendente-Executiva da Fundação Abrinq, por fim, apontou que o grande problema das duas coalizões é o não questionamento da estrutura que está posta. Para ela, não adianta apenas lutar pela melhoria da estrutura que está dada hoje em dia, é preciso questionar a própria estrutura, abordando a educação infantil, a estrutura curricular, o ensino tecnológico, entre outras questões fundamentais que estão de fora do debate. “Se não fizerem enfrentamentos desta natureza, fica difícil melhorar; precisa discutir a estrutura”. Para ela, sem estes questionamentos, será difícil atingir as metas em 2022, porque “não estão vendo que a estrutura que está posta não funciona”. Neste ponto específico, para ela, mais do que as duas coalizões, a academia teria grandes contribuições a fazer.

Lançamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Um dos principais pontos no que se refere à relação entre os dois movimentos e o governo esteve no lançamento do PDE, em março de 2007. O PDE, dentre as inúmeras medidas, lançou um plano intitulado “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, prevendo a adesão voluntária dos municípios a algumas diretrizes e o cumprimento das metas projetadas pelo IDEB por parte das escolas das redes municipais e estaduais de ensino até o ano de 2022.

Dentre os membros da Campanha, de maneira geral, houve um forte sentimento de exclusão do processo de debate e formulação do PDE. Para Elizabete Ramos, Coordenadora do Comitê de Pernambuco da Campanha e pesquisadora do Centro de Cultura Luiz Freire, “o PDE surgiu sem um processo de debate”. Houve grande insatisfação, neste ponto, com o próprio governo Lula: “Não aceito que o governo Lula, que eu ajudei a construir, escute apenas o TPE e coloque este nome no PDE, porque este Ministério foi incapaz de construir um processo de diálogo com a sociedade”.

Para Iracema Nascimento, o nome Compromisso Todos pela Educação no PDE “foi um susto”, e fez com que a Campanha questionasse o lançamento de “um plano de governo vinculado a um setor”. Ela finaliza, dizendo que “havendo ou não interferência, a utilização do nome é equivocada e não é bom para a autonomia de um plano de Estado”. As metas do PDE, por sua vez, são difíceis de serem cumpridas, justamente porque são de governo e não de Estado, ou seja, “entrando outra força político-partidária, é difícil ter continuidade”, o que gera “pouca esperança de que as metas sejam cumpridas”.

Sandra Faria e Ester Rizzi (ex-assessora de Sandra na Fundação Abrinq) entendem que o fato de ter sido o mesmo nome, mostrou-se “complicado e constrangedor”. Para elas, gerou uma confusão não saudável para a sociedade civil. Foi por causa do MEC ter aderido às metas do TPE por meio do PDE que elas entendem que a “Campanha adotou uma postura mais crítica” – situação que pode mudar e se inverter ao longo do tempo.

Para Iracema Nascimento, apesar de haver rumores de que o TPE não gostou do MEC ter usado o mesmo nome, é sabido que o “Ministro Fernando Haddad participou desde o início do TPE”, que “estava envolvido na sua elaboração”. Mais do que isso, Elizabete Ramos sinaliza que “quando o MEC coloca o nome Compromisso Todos pela Educação e coloca o foco na educação profissionalizante, está mostrando a sua orientação”.

Roberto Leão, atual Presidente da CNTE, entende que foi uma escolha infeliz do governo ter escolhido o mesmo nome para o PDE. Para ele, o MEC não discutiu com ninguém o plano, “não discutiu com a Campanha, com o CNTE e com outras entidades da sociedade civil”, mas “discutiu com o TPE – tem a ‘carinha’ do TPE”. A ênfase nas metas e na avaliação demonstra isso. O que deveria ter sido feito, em sua opinião, seria uma Conferência Nacional de Educação e “a partir das deliberações, ter elaborado o plano”. O governo, porém, escolheu o “caminho contrário”.

Elizabete Ramos tem a mesma opinião, afirmando que o governo, ao fazer um plano de educação, deveria instituir “espaços públicos e democráticos de debate”. Para ela, se “vai fazer um plano de governo, então vamos criar um espaço de debate com a sociedade para discutir, para ouvir o que a sociedade precisa e apresentar as propostas, mas um espaço público aberto ao público e à diversidade, incluindo os empresários, o MST, os índios, as mulheres, todo mundo”.

O Ministério, na opinião de Leão, juntou programas já existentes e lançou o PDE. Depois de lançado é que o MEC buscou discutir. Ele citou um seminário, realizado em outubro de 2007 (sete meses depois do lançamento), para a discussão do PDE com a CNTE e convidados. Para ele, “depois que tomaram muita paulada”, buscaram discutir o plano.

Alguns membros da Campanha, porém, discordam desta visão. Para Daniel Cara, por exemplo, o PDE foi um “grande drible político de Haddad no TPE, que acabou sendo menos um interlocutor e mais um propagador das idéias do MEC”. Isso porque, “na época em que foi anunciado, o PDE foi veiculado na grande imprensa como um plano construído junto com o TPE”. Com o passar do tempo, quando o governo foi aprimorando e divulgando – com enorme atraso – o texto de seu novo plano, “percebemos que nossa pressão deu certo, e que o PDE está – no espectro da identidade política – mais próximo à Campanha do que ao TPE, especialmente porque não inclui instrumentos absurdos como a punição de profissionais, ponto defendido por muitos atores integrantes do TPE”. Para ele, “o Haddad, em uma extensa audiência com a Coordenação e o Comitê Diretivo da Campanha, reconheceu o protagonismo político da rede, mas reiterou que não iria abrir mão da hegemonia na opinião pública”. É por esta “fala sincera” que Cara avalia “que quando ele colocou o nome de ‘Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação’ no principal programa do PDE procurou fazer um gesto simpático a este grupo”. Foi por conta disso que “como resultado, ganhou toda a força midiática desse movimento, que inclui empresários proprietários dos grandes veículos de mídia, além de empresas que são as grandes anunciantes”, o que, “no âmbito do poder de comunicação pública”, “o TPE pode se traduzir em uma combinação bombástica”. Para Cara, esta busca pela parceria e interlocução com as duas coalizões “deve-se à própria história política de Fernando Haddad”, que:

Apesar de ser filiado ao PT há muitos anos, possuir no passado forte interlocução com os movimentos sociais e ter sido um intelectual de matriz marxista, teve em sua experiência

pública na gestão Marta Suplicy e no Governo Lula uma relação bem estabelecida com os setores empresariais, aos quais em uma entrevista à Revista Época ele atribuiu – erroneamente, na minha opinião – o rótulo de classe dirigente. Essa aproximação bivalente é normal, faz parte da liturgia dos cargos públicos, mas deve ser tratada com muito cuidado e habilidade política. Nesse sentido, considero a aproximação do MEC com o Todos pela Educação exagerada e equivocada, de ambos os lados.

Além do nome, a escolha do governo de pedir a adesão voluntária dos municípios também foi criticada. Para Elizabete Ramos, “da maneira como os planos estão chegando ao município, é um acordo entre o MEC e o prefeito”, e “não é um acordo entre o prefeito e o MEC que irá mudar o processo, que fará o professor mudar a sua aula”. Para Iracema, o pedido de adesão às metas do PDE foi inadequado: “seria absurdo pedir para os municípios aderirem à Campanha, como pediram adesão ao Compromisso Todos pela Educação”. Para ela, depois “tentaram explicar que eram duas coisas diferentes”, que “uma coisa era o movimento e outra o plano do governo”, mas “quem fez a confusão foi o MEC e quem deixou foi o TPE. Devem ter achado que era uma boa idéia”, afirmou ela.

Os membros do TPE, por sua vez, viram esta semelhança de maneira positiva, mas cautelosa. Mozart Ramos afirma que o TPE não ajudou a escrever o PDE. Mas, para ele, considerando-se que o MEC participou ativamente da fundação do TPE, as metas vinham sendo debatidas desde 2005 e, portanto, “seria muito estranho que o Ministro criasse um PDE muito diferente do que vinha sendo debatido”. Mozart reconhece, porém, que esta questão do nome causou desconforto nos demais movimentos.

Priscila reitera a visão de Mozart ao afirmar que “souberam do PDE 15 dias antes do lançamento”. Quando o Ministro os avisou que iria batizar um dos programas como Compromisso Todos pela Educação, acharam muito bom num primeiro momento, mas passaram a se preocupar. Para ela, “há muitos prós e muitos contras” nesta situação.

Apesar disso, ela reforça o fato do PDE não ser uma política pública do Todos pela Educação. Para ela, “o PDE vai além das cinco metas”, ou seja, apesar do ideário ser o mesmo expresso nas cinco Metas do TPE, as 28 diretrizes do PDE são diferentes, fazendo com que o PDE seja um plano executivo de governo, que obrigatoriamente é muito mais detalhado.

Para Milú Villela e Luis Norberto Pascoal, a equivalência dos nomes do TPE e do PDE foi ótima. Para eles, foi fundamental a escolha do presidente Lula em manter o Fernando Haddad no cargo de Ministro da Educação. Para Milú Villela, em relação à coincidência de nomes: “Eu particularmente acho isso ótimo porque, primeiro, foi construído junto com a presença do Ministro e, depois, porque nós só chegaremos na ponta se existir vontade pública”.

Para Maria Auxiliadora Seabra Rezende, ex-Secretária de Educação Estadual de Tocantins, o fato do PDE ter o mesmo nome do movimento veio do próprio nascimento do TPE, que nasceu de forma colaborativa, “articulado com CONSED, UNDIME e MEC”. Para ela, “esta colaboração tem como exemplo o PDE”, que foi a incorporação pelo MEC das metas do TPE.

Para os atores externos às duas coalizões, principalmente os acadêmicos, porém, esta semelhança de nomes não causou grandes perturbações. De maneira geral, entenderam que este nome está ligado a conceitos mais gerais, amplamente divulgados no país e no mundo. Houve questionamentos, porém, em relação ao próprio PDE, sobre seus programas e inovações propostas – vistos como praticamente inexistentes.

Romualdo Portela, Professor da Faculdade de Educação da USP, entende que o “nome do PDE é legítimo”. Para ele, porém, “tirando o IDEB, não há novidade no plano”, chegando a questionar-se se “o PDE é um plano ou uma justaposição de medidas?”. A falta de um

documento que organize o plano incomodou, assim como a Romualdo, a muitos dos entrevistados. Mesmo assim, ele aponta melhoras neste sentido, frisando o fato de, em outubro, o Ministério ter divulgado “um texto que procurava dar coesão política ao plano”. Ainda assim, em sua opinião, “isso parece vir mais como consequência das críticas do que de um projeto estruturado”. Da mesma forma, “no final do ano, o plano passou a enfatizar mais a gestão, com mecanismos que tentavam induzir mudança nos municípios, sobretudo nos pequenos, com IDEB mais baixo”.

Para Maria da Gloria Gohn, Professora aposentada da Unicamp e atualmente Titular da Uninove, o nome do PDE está ligado a “diretrizes da ONU que já usam o *slogan* Todos pela Educação”. Para ela, este é um “*slogan* genérico que marca uma época”, e ao “falar em Todos pela Educação, é uma forma de diluir todos os movimentos que lutam pela educação, eliminando diferenças político-partidárias”. Para ela, com este nome há uma tentativa de “criar um projeto de nação, um projeto mais geral”, dando a idéia de que “através da educação se resolverão todos os problemas, alavancando o país”.

Mario Sergio Cortella, Professor Titular da PUC/SP, segue a mesma direção ao apontar que este nome “não vem nem do movimento e nem do governo atual, este nome vem de reuniões mundiais que foram feitas e que aconteceram em outros momentos”. Ele cita a organização, pela ONU, do Ano Internacional da Educação, que levou à discussão deste lema: Todos pela Educação. Para Cortella, portanto, “este nome não é exclusivo”. Ele acha que, por um lado, o movimento TPE vem na direção de algo que está mundialmente estabelecido e, por outro lado, o governo cumpre um de seus compromissos internacionais com as conferências anuais que foram feitas. “O nome não é patenteado, mas é anterior, tanto ao movimento quanto ao atual governo”, afirma ele, entendendo que ninguém seja “padrinho dele”. Mais do que isso, Cortella não vê problema no fato do governo aderir “a um nome equivalente ao movimento”. Para ele “que o Estado adira em alguns momentos, isso faz parte das relações da sociedade civil com a sociedade política”, o que não faz com que “o movimento seja governo e o governo seja o movimento”. A aderência do governo às metas de um dos movimentos é vista por ele não como uma obrigação, mas como uma “coisa inteligente a ser feita”, considerando-se que os movimentos “representam partes significativas da sociedade civil”.

Conclusões

O atual cenário de luta pela melhoria da política pública nacional de educação, formado por estas duas coalizões, confirma o que foi proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) de que há, geralmente, entre duas e quatro coalizões importantes atuando em determinado setor. A presença destas duas coalizões, porém, não significa dizer que todas as pessoas e entidades que atuam neste setor estão necessariamente inseridas em uma ou outra coalizão. Como sabemos, há importantes instituições ligadas ao setor educacional que não pertencem nem à Campanha Nacional pelo Direito à Educação e nem ao TPE.

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) entendem que a definição da agenda dos problemas a serem debatidos, as possíveis soluções que serão consideradas, a escolha de uma determinada alternativa e a implementação da mesma, devem ser entendidas como resultado das escolhas de uma coalizão dominante. Mais do que isso, os autores apontam para a necessidade de substituição de uma coalizão dominante por outra para que haja mudanças profundas em uma determinada política pública, o que ocorrerá como produto da combinação de perturbações externas ao sistema e do aproveitamento destas mudanças externas pelas coalizões anteriormente minoritárias do subsistema.

Com relação a isto, muitos entrevistados, principalmente os atores pertencentes à Campanha, analisaram a semelhança de nomes entre o PDE e o movimento TPE como a escolha, por parte do governo, em privilegiar uma parte da sociedade civil. Neste sentido, poderíamos

entender esta situação como o resultado da dominância de uma coalizão, no caso o TPE, sobre a Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Havia uma expectativa contrária, por parte dos membros da Campanha de que, considerando-se que foram eles que contribuíram para a formação do Partido dos Trabalhadores (PT), deveriam ser eles os atores privilegiados no processo, ou seja, a coalizão com maior poder de barganha.

Em nossa opinião, porém, entendemos que, pelo fato do Ministro da Educação, Fernando Haddad, ter participado, desde o início, das discussões desta nova aliança, a escolha do nome surgiu como fruto de um desenvolvimento natural de um projeto que foi elaborado de maneira colaborativa. Concordamos, porém, que a melhor solução para esta situação teria sido a realização prévia de uma Conferência Nacional de Educação, em que todos os atores, pertencentes ou não a estas duas coalizões, pudessem ter suas sugestões ouvidas e incluídas num novo plano de governo.

É preciso entender o contexto em que o PDE foi lançado. Como bem trabalhado por Malini (2009), o PDE foi um plano lançado às pressas, dentro de um contexto político em que o Ministro Fernando Haddad, na época há aproximadamente um ano no cargo, foi pressionado a apresentar um novo plano para a educação, sob o risco de perder o cargo para Marta Suplicy – um contexto, portanto, de lutas internas no Partido dos Trabalhadores. O objetivo do então Presidente Lula com esta demanda foi, além de receber um novo plano para a educação, tentar blindar o MEC de interferências políticas, garantindo um perfil mais técnico à pasta. Para Malini (2009), “este estado de coisas parece ter definido o ritmo e a natureza da formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação”, situação que motivou o Ministro a buscar soluções rápidas para a elaboração do Plano – um cenário que privilegiou a busca por projetos e metas claros e prontos, mais facilmente encontrados no TPE e em institutos e fundações ligados a ele, como o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Itaú Social.

Neste sentido, as diretrizes do TPE e as 5 Metas ajudaram na elaboração do PDE, que surgiu como um agregado de propostas e não como um plano bem documentado e elaborado. O PDE surge, assim, como um agregado de projetos e planos em muitos casos já existentes, fato observado por muitos dos entrevistados, que questionaram se o PDE era efetivamente um plano, como o Prof. Dr. Romualdo Portela.

Neste ponto, fica evidente a questão colocada por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) que é preciso que haja uma oportunidade para que as coalizões possam agir. O momento político, assim, abriu uma janela de oportunidade, como trabalhado por Kingdon (1995), para que uma das coalizões conseguisse uma maior interlocução com o governo. E, neste sentido, é importante discutirmos os diferentes recursos que cada uma das coalizões possui, e as reais capacidades de se fazerem presentes quando esta janela de oportunidade se abre.

Como apontado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), as coalizões possuem recursos (financeiros, humanos, de tempo etc) que diferenciam seu poder de barganha e influência política. Assim, dada a pluralidade de atores, grupos e instituições em conflito, sabe-se que alguns deles são detentores de uma posição vantajosa em relação aos demais, decorrente da desigualdade na distribuição de recursos materiais, organizacionais e simbólicos.

Para alguns autores, como Marques (1997) e Lindblom (1981), os grandes grupos privados e empresários são atores privilegiados no processo, considerando-se seu poder econômico e sua posição de destaque na sociedade, visão com a qual concordamos. Por outro lado, entendemos, assim como proposto por Migdal *et al* (1994) que a ação política e influência de um grupo social não são completamente previsíveis de acordo com a posição deste grupo na estrutura social, dado que há outros fatores que precisam ser igualmente analisados. Apesar de a propriedade ser um recurso político importante, não é o único que importa e que deve ser considerado.

Neste sentido, o TPE, ao articular, entre outros atores, grandes grupos empresariais, mostra-se um interlocutor privilegiado no debate com o governo. O TPE detém maior abertura para o diálogo com o poder Executivo, com grupos privados e com a mídia, decorrente do poder econômico que está representado nesta aliança. Por outro lado, na Campanha existe um maior acúmulo do conhecimento técnico (maior entendimento em relação à educação e à política de educação), em decorrência da própria formação de seus membros, além de um maior poder de mobilização em relação ao TPE. São recursos diferentes, que vão determinar diferentes formas de ação.

Cobb e Elder (1995) introduzem na discussão a questão do relacionamento dos agentes estatais com os demais atores. Para eles, um tomador de decisão pode estar pessoalmente “endividado” ou identificar-se mais fortemente com um determinado grupo, alguns grupos podem estar localizados mais estrategicamente na estrutura social ou econômica, possuir mais recursos do que outros, ser socialmente mais reconhecidos, entre muitos outros fatores. Neste ponto, a identificação do Ministro Fernando Haddad deveria ser com os dois grupos porque, se por um lado ele possui uma formação política ligada a grupos de esquerda, sua trajetória pessoal está mais ligada a grupos privados, como colocado por Daniel Cara.

Por fim, concluímos este artigo com o destaque para o aprendizado gerado pela presença destas duas coalizões e para os benefícios que ambas trazem para o campo. O cenário formado pelas duas coalizões em educação vem, em nossa opinião, a agregar muito ao debate, justamente porque cada uma delas aponta formas diferentes para o alcance de uma educação de qualidade, o que enriquece as discussões.

Deste modo, por mais que a educação tenha um importante espaço no discurso e seja cada vez mais defendida, vê-se que ainda não há uma coalizão suficientemente forte para que as políticas públicas sejam efetivamente desenhadas e implementadas – e ainda não temos o requerido distanciamento para esta análise. O reconhecimento de que a educação é um problema nacional, evidenciado pelos inúmeros estudos sobre o assunto, portanto, não fazem com que, automaticamente, a educação vire pauta prioritária para o governo. É preciso que haja, além do reconhecimento técnico, uma força política capaz de levar o problema adiante, incluindo-o na agenda.

O surgimento de uma nova coalizão, com a inclusão de novos atores, pode significar uma ampliação dos debates na área, garantindo que a educação ganhará mais espaço na agenda governamental. Vemos com grande esperança a presença das duas coalizões no campo educacional e a inclusão de novos atores neste processo. Isso porque o embate entre estas duas coalizões e sua união em determinados momentos pode significar que a Educação, a médio e longo prazo, possa tornar-se um assunto que efetivamente mereça atenção do governo, com políticas que visem à reversão dos indicadores atuais.

Bibliografia

- Campanha Nacional pelo Direito a Educação. www.campanhaeducacao.org.br.
- Dahl, R. (1997) *Poliarquia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP).
- Evans, P., Rueschmeyer, D., & Skocpol, T. (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cobb, R. & Elder, C. (1995) Issues and Agendas. In: S. Theodoulous & M. Cahn. *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Friedland, R. & Alford, R. (1991). Bringing Society Back. In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In: W. Powell & P. Dimaggio (Eds) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University Chicago Press.
- Grindle, M., & Thomas, J. (1991). Public Choices and Policy Change – The Political Economy of Reform in Developing Countries. Baltimore: The John Hopkins University Press.

- Kingdon, J. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Choices* (2^a ed). Nova York: Harper College Publishers.
- Malini, E. (2009). O Consenso como Ponto de Partida? Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, ES, Brasil. Disponível em: www.ufjf.br/ppge/files/2010/07/Eduardo-Maline.pdf
- Marques, E. (1997) Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 43, 67-102.
- Migdal, J. (1994) The State in Society: an approach to struggles for domination. In: J. Migdal, A. Kohli, & V. Shue (Eds). *State Power and Social Forces – Domination and Transformation in the Third World* (Cap. 1). Cambridge: Cambridge University Press.
- Migdal, J, Kohli, A, & Shue, V. (1994) *State Power and Social Forces – Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Republica Federativa do Brasil (2008). Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura dos atos normativos do Plano de Desenvolvimento da Educação (2008). Disponível em: www.presidencia.gov.br. Acesso em 14/01/2008.
- Ritchie, J & Lewis, K.(2003) *Qualitative Research Practice – A Guide for Social Science Students and Researchers*. Londres: Sage Publications.
- Sabatier, P. (1991) Toward Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics*, 24 (2), 147-156.
- Sabatier, P & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Colorado: Westview Press.
- Skocpol, T. (1985) Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds). *Bringing the State Back In*. (Cap 1) Cambridge: Cambridge University Press.
- Simielli, L. (2008) *Coalizões em Educação no Brasil: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública*. Dissertação de Mestrado, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.
- Todos pela Educação (2007) *História, Conquistas e Visão de Futuro: Edição Comemorativa do primeiro ano do compromisso TODOS PELA EDUCAÇÃO*. São Paulo: Todos pela Educação.
- Todos Pela Educação. www.todospelaeducacao.org.br.
- Yin, R. (2001) *Estudo de Caso – Planejamento e Métodos* (2a Ed). Porto Alegre: Bookman.

ⁱ O IDEB é calculado com base em dois fatores que interferem na qualidade do ensino: o rendimento escolar, por meio das taxas de aprovação, reprovação e abandono, e as médias de desempenho dos alunos nas avaliações nacionais, por meio do Saeb e Prova Brasil. Esta combinação entre fluxo e aprendizagem resulta em uma média para cada escola, município, Estado e para o País, que varia de 0 a 10.

ⁱⁱ Os municípios poderiam aderir ao programa por meio de um “Termo de Adesão do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, disponível no site do MEC. Os municípios que aderissem ao plano, teriam direito a assistência técnica e apoio financeiro e, em contrapartida, deveriam garantir o alcance das diretrizes e metas do IDEB. Este plano foi estabelecido a partir do decreto n. 6094/2007.

ⁱⁱⁱ Os coordenadores da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e do Todos pela Educação ajudaram-nos a selecionar as pessoas que seriam entrevistadas, tanto internas quanto externas às coalizões.