

O ENSINO SUPERIOR NA TRAMITAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – 2014-2024

Guaracy **Silva** – UNIMEP/UNIS-MG

Instituição Financiadora: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

Resumo

Este estudo analisou a tramitação do Projeto de Lei Nº 8035/2010, cujo objeto inicial era o PNE 2011-2020, no tocante ao ensino superior. Foram consideradas a versão inicial do PL e a tramitação pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e a sanção presidencial, bem como as manifestações da sociedade civil. Os procedimentos metodológicos empregados foram a revisão bibliográfica e a pesquisa documental. O estudo se justificou pela importância da educação superior para o país e pelos interesses que foram manifestados quando da tramitação. Ao longo do processo foram registradas atuações destacadas de parlamentares. Os resultados da análise evidenciaram que na Lei Nº 13.005/2014 (que deu origem ao PNE 2014-2024) foram registradas alterações importantes em comparação com o PL Nº 8035/2010, em especial no que se relacionava ao financiamento, a relação público e privado e a formação de professores.

Palavras-chave: Política Educacional; PNE 2014-2024; Ensino Superior.

O ENSINO SUPERIOR NA TRAMITAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – 2014-2024

INTRODUÇÃO

Neste trabalho serão analisados os textos originais, as transformações e os reflexos de seis Metas (12, 13, 14, 15, 16 e 20) referentes ao ensino superior do Projeto de Lei Nº 8035/2010 ao longo da tramitação pelo Poder Legislativo.

A expectativa deste trabalho é desvelar atores, proposituras e resultados deste amplo e complexo processo, baseando-se em análise documental e pesquisa

bibliográfica. Os parlamentares foram identificados neste trabalho tal qual o registro dos mesmos pelas casas legislativas de origem.

Saviani (1987), Limongi e Figueiredo (1999), Oliveira (2009), entre outros se debruçaram sobre problemas de pesquisa similares e tiveram seus procedimentos metodológicos considerados para a construção deste texto.

1. O Projeto de Lei Nº 8.035/2010 de autoria do Poder Executivo

No dia 03 de novembro de 2010, o ministro Fernando Haddad encaminhou à Presidência da República correspondência contendo o PL que tratava do novo PNE e a Exposição de Motivos, na qual salientou, o objetivo da proposta: “a ampliação do acesso à educação de qualidade para todos os brasileiros” (BRASIL, 2010a, p. 21). Com relação às forças que foram determinantes para a elaboração da versão do plano apresentada, o ministro elucidou:

Partindo das contribuições advindas das deliberações aprovadas pela CONAE, das diversas avaliações do PNE vigente e de documento básico preparado pelo CNE, produziu-se uma proposta preliminar do novo plano, encaminhada ao Ministro da Educação em maio de 2010 (BRASIL, 2010a, p. 29).

Comparando a Exposição de Motivos elaborada pelo MEC com o texto encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional foram observadas três pequenas alterações que demonstraram que o texto do Poder Executivo se comprometeu menos com investimentos públicos ainda na tramitação pelo governo federal. No dia 15 de dezembro de 2010, o Poder Executivo encaminhou o projeto ao Congresso Nacional. Observou-se o tardio envio por parte do Poder Executivo. O texto enviado era composto por duas partes, sendo a primeira um texto legal contendo doze artigos e a segunda um anexo composto por 20 metas e 170 estratégias.

Para o CEDES, o que deveria ter sido o objetivo maior do PNE, a criação e efetivação do Sistema Nacional de Educação, não foi plenamente contemplado no PL (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, 2011a, p.12).

Considerando as estratégias da Meta 12, foi observada a preocupação com: a melhor utilização da estrutura já existente nas IES; a racionalização nas ações de expansão da Rede Federal; o aumento da taxa de conclusão dos cursos superiores bem como da proporção entre alunos e professores das IFES, entre outras.

A análise das estratégias da Meta 13 indicou como ações prioritárias: o aperfeiçoamento do SINAES; a ampliação da cobertura do ENADE; a indução para o processo contínuo de autoavaliação nas instituições; a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas.

Financiamento, integração, interiorização e expansão da pós-graduação foram os conceitos-chave das estratégias da Meta 14.

As estratégias propostas pela Meta 15 focavam a ampliação do financiamento estudantil a estudantes dos cursos de licenciatura; a consolidação da plataforma eletrônica para organizar a oferta e as matrículas em cursos de formação inicial; a institucionalização de política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, entre outras.

Nas estratégias da Meta 16 foram previstas: a consolidação do sistema nacional de formação de professores; a expansão do programa de composição de acervo de livros didáticos e outros; a ampliação e consolidação do portal eletrônico para a disponibilização de materiais e a previsão de licenças para a qualificação dos profissionais em nível de pós-graduação *stricto sensu*.

A Meta 20 estabelecia o aumento gradual de recursos para o investimento em educação. As estratégias contidas na Meta 20 trataram de dois pontos principais: a ampliação das fontes de financiamento da educação brasileira e as formas de controle social dos recursos aplicados.

2. A primeira tramitação pela Câmara dos Deputados

Na mensagem de abertura do ano legislativo de 2011, lida em plenário no dia 02 de fevereiro a então recém-empossada presidente Dilma Rousseff, abordou o tema educação em uma única oportunidade e de forma genérica:

(...) todos precisam ter assegurados – não apenas na letra da lei, mas no dia a dia – os seus direitos básicos de alimentação, moradia, emprego digno, educação de qualidade, acesso à saúde e cultura (BRASIL, 2011a. p. 1).

A autoridade máxima do país não fez menção ao PL N° 8035/2010 de autoria do Poder Executivo, o qual integrou na condição de Ministra de Estado, enviado ao Congresso há então pouco mais de quarenta dias.

Como o PL foi distribuído pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para cinco comissões permanentes da Casa, foi determinada, no dia 22 de março de 2011 a criação de uma Comissão Especial, nos termos do Art. 34, II, do Regimento Interno.

Em 07 de abril de 2011, os integrantes da comissão foram indicados. Em 13 de abril, a comissão foi de fato instalada e os deputados Gastão Vieira (PMDB-MA) e Angelo Vanhoni (PT-PR) foram designados presidente e relator, respectivamente. O período para a proposição de emendas ao PL foi de 20 de maio a 15 de junho de 2011.

Durante o prazo regimental, foram apresentadas 2915 emendas o que denotou uma ampla participação política e o embate de diferentes visões sobre o rumo da educação brasileira. Destas, 756 emendas de fato relacionavam-se com o tema ensino superior.

No período de proposição de emendas e no decurso da análise das mesmas pelo relator, que se estendeu até o dia 05 de dezembro de 2011, a sociedade civil se manifestou através de diversos organismos, entre eles o CEDES, a ANPEd, o movimento Todos Pela Educação, o FNE e a ABMES.

A ANPEd ratificou sua posição anteriormente expressada em diversas oportunidades, e apresentou propostas de emendas:

A Anped ratifica o seu compromisso com a educação pública, gratuita, laica e de qualidade como base para o estabelecimento de políticas de Estado para a democratização do direito à educação e a melhoria da qualidade da educação para todos (ANPED, 2011, p. 22).

O CEDES também apresentou emendas ao projeto em tramitação. O movimento Todos Pela Educação, em boletim divulgado no dia 17 de maio de 2011, afirmou que a questão da qualidade na educação estava destacada em poucas metas do PNE.

O FNE em uma nota pública, datada de 14 de setembro de 2011, apresentou um conjunto de recomendações e mais de 500 propostas de emendas ao relator (C. DOS DEPUTADOS, 2011a).

A ABMES assinalou o bônus demográfico e o crescimento da renda média dos brasileiros como pontos favoráveis para o atingimento das metas propostas pelo PNE (Rodrigues, 2011).

Em seu voto, datado de 05 de dezembro de 2011, o relator da comissão se posicionou com relação às emendas apresentadas pelos deputados, não mencionando nenhuma das manifestações das organizações citadas anteriormente.

Para o CEDES:

A demora da apresentação do Substitutivo ao PL N° 8.035, pelo relator, decorreu basicamente das pressões por parte do Executivo, que tudo fez para evitar que fosse restabelecida no projeto a meta de 10% do PIB em gastos públicos para a educação (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, 2011b, v. 32, N° 117, p.906).

Após a justificativa de voto, o relator apresentou o seu Substitutivo ao PL N° 8.035/2010, tendo acatado, ainda que de forma parcial, 875 das 2906 emendas válidas apresentadas. Com relação as 756 emendas relacionadas com o ensino superior, 44 foram acatadas, 84 foram parcialmente acatadas e 628 foram rejeitadas.

O parecer substitutivo, no tocante às seis metas aqui estudadas, continha modificações no teor de algumas metas e estratégias e no número de estratégias. Algumas modificações podem ser consideradas relevantes, outras se constituem somente em uma alteração no texto visando melhor compreensão dos objetivos pretendidos ou a elucidação de dúvidas.

Logo no *caput*, a Meta 12 sofreu alterações. Foi acrescentada a previsibilidade de expansão mínima de vagas no setor público, como segue:

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e **expansão de, pelo menos, quarenta por cento das matrículas, no segmento público** (C. DOS DEPUTADOS, 2010, p. 14; Idem, 2011b, p. 254, grifos nossos).

Outra alteração significativa foi a inclusão da expressão “no mínimo”, na Estratégia 12.4:

12.4 Elevar, gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para noventa por cento, ofertar, **no mínimo**, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor para dezoito, mediante

estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior (C. DOS DEPUTADOS, 2010, p. 14; Idem, 2011b, p. 255, grifos nossos).

A Meta 13, também passou por modificações. Em seu *caput* foi suprimida a associação da qualidade de ensino com a ampliação do percentual de docentes mestres e doutores:

Meta 13: Ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento de doutores (C. DOS DEPUTADOS, 2011b, p. 257).

A Meta 14 também teve o seu *caput* alterado pelo relator. Foi acrescida uma meta intermediária para o final dos 5 primeiros anos de vigência do PNE e, a previsão de titulação anual de mestres e doutores para o décimo ano de vigência do plano foi expandida:

Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual **de cinquenta e cinco mil mestres e vinte e cinco mil doutores até o quinto ano de vigência desta lei e setenta mil mestres e trinta mil doutores até o último ano** (C. DOS DEPUTADOS, 2011b, p. 258, grifos nossos).

Não houve alteração no número de estratégias da Meta 14, porém foram registradas alterações no teor das mesmas.

Com relação à Meta 15, verificou-se no parecer do relator a supressão de uma das estratégias e alterações no texto do *caput* e de estratégias. No tocante ao *caput*, o Relator acrescentou objetivos intermediários para o primeiro e quinto ano de vigência do PNE, como segue:

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, assegurando que, no quinto ano de vigência deste plano, oitenta e cinco por cento e, no décimo ano**, todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (C.. DOS DEPUTADOS, 2011b, p. 259, grifos nossos).

Com relação à Meta 16 foi realizado o incremento de um objetivo intermediário e a atenção, por parte da formação dos professores, às necessidades, demandas e contexto dos sistemas de ensino:

Meta 16: Formar em nível de pós-graduação **trinta e cinco por cento, até o quinto ano**, e cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência do PNE, e garantir a todos formação continuada em sua área de atuação, **considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino** (C. DOS DEPUTADOS, 2011b, p. 260, grifos nossos).

Com relação à Meta 20, que tratou do investimento público total em educação, das seis estratégias presentes no PL, cinco foram consideradas para o presente trabalho, uma vez que a 20.5 tratava especificamente da educação básica. O *caput* da meta passou por mudanças significativas, em especial a elevação do percentual do PIB a ser investido pelo poder público, que no PL era de sete por cento.

O termo “progressivamente”, que se referia à forma de ampliação do percentual deixou de figurar. O Relator acrescentou o termo “total” para precisar o investimento público a ser realizado:

Meta 20: Ampliar o investimento público **total** em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de **oito** por cento do Produto Interno Bruto do País, ao final do decênio (C. DOS DEPUTADOS, 2011b, p. 264, grifos nossos).

Foi possível perceber atuações destacadas como da Dep. Fátima Bezerra (PT-RN) que apresentou 18,12% das emendas. Os dez deputados com maior número de emendas propostas apresentaram 476 emendas (62,96% do total).

Dos sessenta e um deputados que apresentaram emendas, 31 pleitearam o aumento dos recursos para a educação. Destes, 13 eram pertencentes ao PT; o PCdoB e o PSDB registraram quatro parlamentares cada um. O Democratas contou com a participação de dois deputados. Um deputado dos partidos: PSOL, PMDB, PDT, PPS, PP e PSB apresentou emenda relativa ao tema incremento de financiamento.

Apresentado o Parecer do Relator, foi estabelecido o prazo de cinco sessões ordinárias para a propositura de Emendas ao Substitutivo. Transcorrido o prazo, foram apresentadas então 449 emendas. Quatro deixaram de ser consideradas uma vez que continham idêntico teor de outras. Das 445 emendas apenas 138 referiam-se às seis metas consideradas no recorte desta pesquisa.

Em seu novo Relatório, datado de 24 de abril de 2012, o Relator da Comissão apresentou o seu novo parecer, desta vez um Parecer Substitutivo Reformulado.

A sociedade civil novamente se manifestou. Uma nota do FNE, divulgada um dia após a apresentação do relatório buscou sensibilizar os parlamentares para a urgência na aprovação do PL e para o resgate do conteúdo defendido na CONAE 2010:

(...) o FNE considera fundamental:

- 1) a discussão imediata do relatório que apresenta parecer produzido pelo Deputado Ângelo Vanhoni;
- 2) aprovação do texto final do PL 8035/2010, na Câmara dos Deputados, ainda em 2011 (BRASIL, 2011b, p. 1).

No dia 08 de maio do mesmo ano, o FNE publicou sua quinta Nota Pública (BRASIL, 2012a), em que cobrava a previsão da implantação, até o término do segundo ano de vigência do PNE, do Sistema Nacional de Educação e a adoção de 10% do PIB como percentual de investimento público em educação.

No dia 29 de maio de 2012 o Dep. Ivan Valente (PSOL-SP) apresentou um Voto em Separado, onde se posicionou com relação ao Substitutivo do Relator:

Não é possível, a nosso ver, a partir da proposta do Relator, seja alcançado o patamar mínimo aceitável ao desafio que é a todos nós imposto (C. DOS DEPUTADOS, 2012b, p. 1).

No teor de seu Voto em Separado, o parlamentar definiu 10% do PIB como o percentual a ser investido no décimo ano de vigência do PNE para fazer frente aos desafios impostos à educação brasileira. O deputado se posicionou contra a destinação de recursos públicos para instituições privadas, citando especificamente o ProUni e o PRONATEC.

Na mesma data, o Relator apresentou duas complementações de voto. No dia seguinte, houve a apresentação de uma terceira complementação. A apresentação de três votos do relator no prazo de poucos dias evidenciou a pressão da sociedade por alterações no texto e, ao mesmo tempo, a predisposição do relator para a discussão e incorporação dos temas caros ao país. Nesta altura, o relator já contemplava em seu parecer a marca de 10% do PIB a ser destinada à educação no décimo ano de vigência do PNE. O parecer foi então aprovado na Comissão Especial contra o voto do Dep. Ivan Valente (PMDB-SP), ressalvados os destaques, relacionados com os Art. 2 e Art. 9 do PL e com as Metas 1, 4, 5 e 10, do anexo do referido projeto.

No tocante às seis metas aqui estudadas, o parecer continha modificações no número de estratégias e no teor de algumas metas e estratégias. Passa-se a seguir a comparar trechos do Parecer Substitutivo Reformulado aprovado pela Comissão com o Parecer Substitutivo.

Logo no *caput*, a Meta 12 sofreu uma pequena, mas, esclarecedora alteração. O relator qualificou melhor a expansão e o papel do segmento público para tanto, acrescentou o termo “novas”:

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das **novas** matrículas, no segmento público (C. DOS DEPUTADOS, 2012a, p. 29, grifos nossos).

Na Meta 13 o relator buscou clarificar a relação de “causa e efeito”, antes inexistente, adicionando ao primeiro texto a expressão: “Elevar a qualidade da educação superior pela (...)”, como nota-se:

Meta 13: **Elevar a qualidade da educação superior pela** ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo do total, no mínimo, trinta e cinco por cento de doutores (C. DOS DEPUTADOS, 2012a, p. 31, grifos nossos).

Na Meta 14 a expressão “de cinquenta e cinco mil mestres e vinte mil doutores até o quinto ano de vigência desta lei”, que se constituía em uma meta intermediária e havia sido incluída no Relatório anterior, foi suprimida, conforme segue:

Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores (C. DOS DEPUTADOS, 2012a, p. 33).

O texto da Meta 15 também passou por reformulação no Parecer Substitutivo, mais uma vez o relator retirou do *caput* a parte do texto que se referia a uma meta intermediária, incluída por ele mesmo no relatório anterior, houve ainda o acréscimo do termo “e as professoras” na redação final:

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, **assegurando que, no quinto ano de vigência deste plano, oitenta e cinco por cento e, no décimo ano**, todos os professores da educação básica possuam formação específica

de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (C. DOS DEPUTADOS, 2011b, p. 259, grifos nossos).

Na Meta 16, que tratava da formação dos professores da educação básica em nível de pós-graduação, mais uma vez foi constatada a supressão das expressões que se constituíam em uma meta intermediária. Foi acrescentada a expressão “os profissionais da educação básica”, em apreciação à Emenda Nº 446 da Dep. Fátima Bezerra (PT-RN):

Meta 16: Formar em nível de pós-graduação **trinta e cinco por cento, até o quinto ano, e** cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (C. DOS DEPUTADOS, 2011b, p. 260).

A Meta 20 registrou mudanças substanciais em seu texto que impactaram em sua relevância, um dos exemplos foi o aceite, por parte do relator, em fazer distinção entre o investimento exclusivo em educação pública. Além disso, foi definida uma meta intermediária de investimento e o aumento substancial do percentual do PIB a ser investido ao final do decênio.

A redação anterior do *caput* da meta e a nova redação seguem abaixo:

Meta 20: Ampliar o investimento público **total** em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de **oito** por cento do Produto Interno Bruto do País, ao final do decênio (C. DOS DEPUTADOS, 2011b, p. 264).

Meta 20: Ampliar o investimento público em educação **pública** de forma a atingir, no mínimo, **o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e**, no mínimo, o equivalente a **dez** por cento do PIB ao final do decênio (Idem, 2012a, p. 39, grifos nossos).

Diferentemente das proposições apresentadas na primeira fase de votação na Comissão Especial, desta vez foi o Dep. Dr. Ubiali (PSB-SP) quem mais apresentou emendas nesta fase de tramitação, 13,77% do total. A Dep. Fátima Bezerra (PT-RN), que mais propôs emendas na etapa anterior de tramitação pela Comissão Especial, apresentou 17 emendas, o correspondente a 12,32% do total.

Mais uma vez, os dois partidos que mais propuseram emendas foram o PT e o PCdoB, juntos somaram 66 emendas, o equivalente a 47,83% do total. O terceiro partido em número de emendas propostas foi o PSB, com 13,77% do total, todas de

autoria do Dep. Dr. Ubiali (PSB-SP). Na etapa anterior de tramitação o PSB havia contribuído com apenas 4,34 % das emendas.

No dia 14 do mesmo mês o relatório foi publicado no Diário da Câmara dos Deputados. No dia 16 de julho, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados estabeleceu, nos termos regimentais o prazo de cinco sessões ordinárias, a partir de 17 de julho, para a apresentação de recursos.

Em atenção a uma movimentação por parte do Poder Executivo para que o Parecer Reformulado do Relator, de autoria do Dep. Angelo Vanhoni (PT-PR) fosse encaminhado para a discussão pelo plenário da Câmara dos Deputados, onde o governo acreditava ter condições políticas para reduzir o percentual do PIB a ser investido na educação (Meta 20) em 07 de agosto de 2012, o FNE publicou sua sexta Nota Pública, onde os quinze signatários consideraram imprescindível que o PNE tivesse sua tramitação concluída em 2012 (BRASIL, 2012b, p. 1).

Finalizado o prazo para recursos, o temor do FNE se mostrou de fato procedente, o recurso Nº 162/2012 , de 09 de agosto de 2012, de autoria do Dep. Arlindo Chinaglia (PT-SP) então líder do governo foi apresentado. O parlamentar se posicionou contra a apreciação conclusiva pela Comissão Especial, remetendo o documento para a apreciação do plenário, para isto contou com a assinatura de oitenta deputados, de onze partidos.

O líder do PDT na Câmara, Dep. André Figueiredo (PDT-CE) propôs a subscrição de um novo requerimento para que a solicitação fosse retirada de pauta. Quarenta e nove dos signatários do recurso protelatório assinaram com o líder proponente.

No dia 11 de setembro de 2012, o Parecer Substitutivo Reformulado foi recebido pela Comissão de Constituição e Justiça - CCJ. No dia 04 de outubro, o Dep. Vieira Cunha (PDT-RS), indicado como relator da matéria na CCJ apresentou a Redação Final do PL Nº 8.035/2010. No dia 16 de outubro o pleno da CCJ aprovou a redação final. Em 25 de outubro do mesmo ano, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, através do Ofício Nº 1.928/12/SGM-P remeteu a matéria para a apreciação do Senado Federal.

3. A tramitação pelo Senado Federal

O PL Nº 8035/2010 foi recebido no Senado no dia 25 de outubro de 2012, no dia 29 a matéria foi encaminhada pela presidência para três comissões permanentes: Comissão de Assuntos Econômicos – CAE, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ e Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE, já identificado como Projeto de Lei da Câmara – PLC, Nº 103 de 2012.

Ao longo da tramitação pelo Senado apenas dez senadores, de seis partidos apresentaram emendas relacionadas ao ensino superior.

A estratificação das 83 emendas apresentadas no Senado por partido político apresentou semelhanças com a estratificação realizada quando da tramitação pela Câmara dos Deputados, o PSOL e o PCdoB continuaram tendo atuações destacadas. O PT foi menos propositivo nesta fase da tramitação.

O processo de tramitação no Senado teve início pela CAE e no dia 31 de outubro de 2012, o presidente da comissão Sen. Delcídio do Amaral (PT-MS) designou o Sen. José Pimentel (PT-CE) como relator da matéria.

No dia dez de dezembro de 2012 o Sen. José Pimentel (PT-CE) apresentou relatório favorável ao projeto em tramitação contemplando algumas das emendas apresentadas. Em suas considerações, o relator afirmou que a CONAE foi considerada, ainda que de forma parcial, pelo Executivo quando da elaboração do PL:

No que tange particularmente ao Projeto de Lei Nº 8.035, de 2010, base do PLC em análise, vê-se que, a despeito de sua elaboração no âmbito do Ministério da Educação (MEC), parte substancial do plano que o integra encontra-se legitimada pela sociedade civil. De maneira geral, suas linhas mestras, correspondem às preocupações da última Conferência Nacional de Educação (SENADO, 2012, p. 9).

Justificando a versão do texto mais conservadora no que diz respeito ao investimento público em educação, o parlamentar, criticou a Câmara dos Deputados e frisou:

Ao adotar a decisão pelos 10% do PIB para a educação pública, como se encontra inscrito no texto que ora apreciamos, a Câmara transferiu a esta Casa o ônus da nomeação ou da descoberta das fontes de novos recursos, a serem incorporados aos orçamentos, para o enfrentamento dos desafios do Plano (SENADO, 2012, p. 50).

Em reunião realizada no dia 11 de dezembro de 2012, após a leitura do relatório pelo autor, o Presidente da Comissão, Sen. Delcídio do Amaral (PT-MS) concedeu, nos termos regimentais, Vista Coletiva ao Relatório.

O Relator Sen. José Pimentel (PT-CE) apresentou um novo relatório favorável ao projeto em tramitação em nove de maio de 2013. No dia 13 de maio, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação publicou um posicionamento onde abordou o segundo relatório do Sen. José Pimentel (PT-CE), conforme segue:

Embora o relatório do Senador Pimentel tenha melhorado na forma, em aspectos conceituais e práticos retrocede.

(...) Na Meta 12, também pelo texto da Câmara dos Deputados e, novamente, conforme as estimativas do deputado paranaense, das quase 6 milhões de matrículas a serem criadas no ensino superior, 40% deveriam ser públicas (2,4 milhões).

(...) O texto do relator da CAE do Senado Federal substitui a expansão de vagas públicas (ainda que em número menor) por vagas gratuitas. Ou seja, não apenas amplia iniciativas como o ProUni e o Pronatec (CAMPANHA, 2013, s/p).

No dia quatorze de maio, os Senadores Cristovam Buarque (PDT-DF) e Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) pediram Vista Coletiva concedida pelo então presidente da Comissão Senador Lindberg Farias (PT-RJ).

No novo Relatório Substitutivo, apresentado em 28 de maio, o relator Sen. José Pimentel (PT-CE), além de acatar parcialmente as duas emendas já citadas, restabeleceu a meta intermediária de investimento público em educação no quinto ano do plano; retirou a menção à meta de expansão de vagas no setor público, “restabelecendo, de certo modo, a proposta original do Poder Executivo” (SENADO, 2013b, p. 5). No dia vinte e oito de maio a CAE aprovou o Parecer.

Em 29 de maio a matéria já se encontrava na CCJ aguardando que o seu presidente, Sen. Vital do Rêgo (PMDB-PB) designasse o relator.

A tramitação pela CCJ ocorreu em cento e vinte dias. O presidente da comissão permanente – Sen. Vital do Rêgo (PMDB-PB) avocou a relatoria da matéria. Ao longo da tramitação pela comissão foram apresentadas quarenta e seis emendas. Mais uma vez o FNE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação manifestaram-se quando da tramitação.

Em treze de junho, o FNE percebendo a baixa interlocução da comissão com a sociedade civil bem como o ritmo lento da tramitação da matéria, se posicionou através de uma nota pública:

Neste sentido, o FNE, reafirma a necessidade de:

Retomar imediatamente os espaços de interlocução com os parlamentares, na perspectiva de aprimorar o texto e enfatizar a necessidade de atender as metas, estratégias e objetivos discutidos por quase 4 milhões de brasileiros e brasileiras, durante a realização da CONAE 2010 (BRASIL, 2013a, s. p.).

Pouco mais de um mês após a divulgação da “Décima Segunda Nota” e ainda em meio à tramitação do PL pela CCJ, em 31 de julho o FNE publicou nota onde defendeu:

Concluir com urgência a aprovação do Projeto de Lei (PL) 323/2007 na Câmara dos Deputados, garantindo que receitas petrolíferas sejam vinculadas à educação pública, inclusive 50% do total do Fundo Social do Pré-sal (BRASIL, 2013b, s. p.).

Em 18 de setembro a primeira versão do relatório do Sen. Vital do Rêgo (PMDB-PB) foi apresentada na comissão, para tanto o parlamentar considerou 22 emendas:

Percebe-se, pois, que, de forma geral, a proposição legislativa sob análise é consentânea com os princípios e normas constitucionalmente estabelecidos para a educação, razão pela qual, no âmbito da aferição de sua constitucionalidade material, nenhuma ressalva há a ser feita (SENADO, 2013c, p. 5).

No dia vinte e cinco de setembro, sob a presidência do Sen. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) a CCJ aprovou o Parecer e o Relatório do Sen. Vital do Rêgo (PMDB-PB). No mesmo dia o PL foi encaminhado para a apreciação da CE.

No período de tramitação pela CE o PL recebeu significativo número de manifestações da sociedade civil. Apenas oito senadores, de seis diferentes partidos, apresentaram 95 emendas, no período de sessenta e dois dias de tramitação. Trinta e oito emendas relacionavam-se diretamente ao objeto de estudo deste trabalho, muitas se referiam à Meta 20 do PL.

No dia trinta de setembro o Sen. Álvaro Dias (PSDB-PR) foi indicado como relator da comissão. No dia 18 de novembro, o relator apresentou o relatório, em seu

texto se posicionou no sentido de recuperar avanços no PL que foram obtidos na tramitação pela Câmara dos Deputados:

Para tanto, buscamos equilibrar, na forma de nova emenda substitutiva, proposta ao final, a retomada de pontos cruciais do texto original aprovado pela Câmara, com a inclusão de aperfeiçoamentos, oriundos do rico diálogo entre esta Comissão e a sociedade (SENADO, 2013a, p. 3).

No entanto, o relator assentiu o investimento em ações ofertadas pela iniciativa privada, através de programas como o ProUni e o PRONATEC. No dia 27 de novembro o relatório do Sen. Alvaro Dias (PSDB-PR) foi aprovado na CE.

No dia cinco de dezembro a matéria foi encaminhada pela Mesa Diretora do Senado para a apreciação pelo plenário. No dia seis de dezembro os senadores Vital do Rêgo (PMDB-PB) e Cristovam Buarque (PDT-DF) apresentaram emendas de plenário, cada uma contendo substitutivos ao relatório aprovado na CE.

No dia 11 de dezembro, foi proferido pelo Sen. Eduardo Braga (PMDB-AM) outro parecer de plenário em substituição aos pareceres das comissões CAE, CCJ e CE. No Substitutivo em apreciação, de autoria do Sen. Vital do Rego (PMDB-PB) aspectos como a previsibilidade de investimento público somente em educação pública e previsibilidade de expansão mínima condicionada de vagas através da rede pública na Meta 12, não figuravam no texto.

O Sen. Eduardo Braga (PMDB-AM) atuando também como líder do governo, formulou o Parecer N° 1.491 onde, em síntese, rejeitou a emenda de autoria do Sen. Cristovam Buarque (PDT-DF) e aprovou a emenda de autoria do Sen. Vital do Rego (PMDB-PB), com a adição de seis subemendas, nenhuma delas relacionadas ao objeto deste estudo.

No início dos trabalhos do dia 17 de dezembro, foi lido o requerimento solicitando o encerramento da discussão. Alguns senadores, a maioria de oposição, utilizaram a palavra em protesto. Ainda assim o requerimento foi aprovado com votos contrários.

Na mesma data, após a apreciação de outros requerimentos foi aprovada a redação final do Substitutivo do Senado ao projeto (Parecer N° 1567, de 2013-CDIR), com o voto contrário do Sen. Randolfe Rodrigues (PSOL-AP).

No dia 31 de dezembro, a matéria foi remetida à Câmara dos Deputados.

4. O retorno para a Câmara dos Deputados e a sanção presidencial

No dia dois de janeiro, foi apresentado à casa de origem o Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara N° 103, de 2012 (PL N° 8035/2010). Desta vez, o projeto permaneceu na casa por 157 dias.

No dia 13 de janeiro de 2014 o PL foi encaminhado pela mesa diretora à Comissão Especial em regime de prioridade. No dia 24 de janeiro o FNE divulgou mais uma nota pública, nela conclamou a Câmara dos Deputados para um encaminhamento célere e coerente da matéria, adjetivou a proposta vinda do Senado: “privatista, segregacionista” e reiterou a “necessidade de respeito ao direito da sociedade civil (...) à participação democrática na discussão do referido PL” (BRASIL, 2014b, s. p.).

Após a realização das audiências públicas, no dia 19 de março o relator Dep. Angelo Vanhoni (PT-PR) apresentou seu primeiro Substitutivo ao Senado. No mesmo dia, vinte e dois deputados, muitos dos quais proponentes de emendas na primeira fase de tramitação pela Câmara dos Deputados apresentaram solicitação de vista conjunta.

No texto o relator considerou:

Entretanto, em alguns pontos esta Casa e o Senado Federal tiveram posições diferenciadas. O trabalho realizado pela Câmara dos Deputados esteve em grande parte alinhado com as deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010, em que os temas centrais foram o sistema nacional de educação e o plano nacional de educação (C. DOS DEPUTADOS, 2014, p. 11-12).

No tocante à obrigatoriedade do investimento público em educação pública, o Relator assentiu:

Decidimos rejeitar o § 3º do art. 5º, posto que o tema está tratado na redação da meta 20 (C. DOS DEPUTADOS, 2014, p. 13).

No dia dois de abril, o Dep. Paulo Freire (PR-SP) apresentou à Comissão Especial um voto em separado no qual criticou o que classificou de “perspectiva de gênero” contida no Primeiro Substitutivo do Senado.

No dia sete de abril, o relator apresentou novo parecer com Complementação de Voto que permaneceu em apreciação até o dia vinte e dois de abril.

Em oito de abril, através de uma carta aberta, instituições particulares de ensino também se manifestaram com relação ao PNE. Nos compromissos assumidos na “Carta de Maceió”, foi destacado:

1. Expandir com qualidade o ensino superior, visando alcançar o que estabelece a “Meta 12” do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011/2020, em tramitação no Congresso Nacional (CBESP, 2014, s/p, grifos do autor).

O Parecer com Complementação de Voto foi aprovado no dia 22 de abril com votos contrários do Dep. Jair Bolsonaro (PP-RJ) e do Dep. Paulo Freire (PR-SP). A interposição de alguns destaques no dia seguinte, pela bancada do PR, que questionavam a qualificação do gênero feminino provocou a apresentação, pelo relator de um Parecer Reformulado, no dia oito de maio. O PL seguiu então para a apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Finalmente no dia 28 do mesmo mês o Parecer Reformulado Substitutivo do Senado foi apreciado pelos deputados. Após a apresentação e análise de destaques, a bancada do PDT apresentou voto em separado cujo teor buscou assegurar recursos para os programas como o ProUni, PRONATEC entre outros. No dia três de junho houve a votação da redação final, que foi aprovada pelo plenário.

No dia cinco de junho, houve a remessa do texto para a sanção presidencial através da Mensagem Nº 17/2014 expedida Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

A permanência do PL Nº 8035/2010 pelo tempo regimental limite para a sanção presidencial, após três anos e meio de tramitação, suscitou expectativas de que poderia haver vetos. Tais expectativas foram amparadas pelas ações que o governo patrocinou ao longo da tramitação pelo Poder Executivo, buscando alterações significativas na matéria. No dia 25 de junho, entidades representativas do setor educacional reivindicaram o veto de dois trechos do PNE:

Em carta à presidenta Dilma Rousseff, pedem que seja excluída do PNE a destinação de parte dos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para programas desenvolvidos em parceria com instituições privadas e a bonificação às escolas que melhorarem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb (AGÊNCIA BRASIL, 2014).

No entanto, o texto encaminhado pela Câmara dos Deputados foi sancionado sem vetos no dia 26 de junho de 2014 e se converteu na Lei Nº 13.005/2014. O FNE, no dia 26 de junho comemorou a aprovação do PNE:

O FNE comemora essa conquista histórica e conclama todos/as brasileiros/as para participarem do processo de implementação do Plano Nacional de Educação, diante os desafios do nosso complexo modelo federativo e da necessidade de consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil (BRASIL, 2014a, s/p).

As demais organizações monitoradas neste estudo silenciaram no momento imediatamente posterior à sanção presidencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho, cujo objetivo foi desvelar atores, proposituras e resultados da tramitação do PL Nº 8035/2010 até a sua conversão na Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que resultou no PNE 2014-2024, revelou um amplo e complexo processo, multifacetado, com a presença de diferentes atores, movidos por objetivos dispares e muitas vezes contraditórios entre si, como é de se esperar em processos de tal magnitude.

Parlamentares como a Dep. Fátima Bezerra e o Sen. Randolfe Rodrigues tiveram atuação destacada ao longo da tramitação pelas casas legislativas.

A presidente Dilma Rousseff, não se notabilizou pelo empenho em assegurar, por exemplo, a presença das contribuições da CONAE no texto legal. Ainda que não tenha vetado o texto enviado pela Câmara dos Deputados e que, ao longo do governo tenha contribuído para que fossem acrescentadas receitas para a educação, em função principalmente da exploração do petróleo, foram flagrantes as tentativas do seu governo no sentido do baixo comprometimento com recursos financeiros e metas que envolviam a expansão com qualidade do ensino superior.

REFERÊNCIAS

ANPED. *Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado*. Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Presidente. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 2011a.

_____. MEC. FNE. *4ª Nota Pública do Fórum Nacional de Educação*. Brasília, 2011b.

_____. MEC. FNE. *11ª Nota Pública do Fórum Nacional de Educação*. Brasília, 2013a.

_____. MEC. FNE. *12ª Nota Pública do Fórum Nacional de Educação*. Brasília, 2013b.

_____. MEC.FNE. *21ª Nota Pública do Fórum Nacional de Educação*. Brasília, 2014b.

_____. MEC. FNE. *24ª Nota Pública do Fórum Nacional de Educação*. Brasília, 2014a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei Nº 8.035/2010*. Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Brasília, 2010.

_____. Comissão Especial para análise do Projeto de Lei Nº 8.035/2010. *Parecer Substitutivo do Relator PL Nº 8.035/2010*. Brasília, 2011b.

_____. *Parecer Substitutivo Reformulado do Relator PL Nº 8.035/2010*. Brasília, 2012a.

_____. *Relatório das Emendas Apresentadas*. Brasília, 2011a.

_____. *Voto em Separado Dep. Ivan Valente (PSOL-SP) ao PL Nº 8.035/2010*. Brasília, 2012b.

_____. *Primeiro Parecer ao Substitutivo do Senado*. Brasília, 2014.

CAMPANHA. *PNE no Senado Federal: O texto precisa ser aprimorado, não desconstruído*. 2013. Disponível em:

<<http://www.campanhaeducacao.org.br/?idn=1069>>. Acesso em: 16 nov. 2013.

CBESP. *Carta de Maceió*. 2014. Disponível em:

<http://www.cbesp.com.br/images/cartas/carta_IIV.pdf>. Acesso em: 09 out. 2014.

EDUCAÇÃO & SOCIEDADE. Editorial. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, Nº 114, p. 11-17, jan.-mar. 2011a.

_____. Editorial. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, Nº 117, p. 903-908, out.-dez. 2011b.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro; Fundação Getúlio Vargas, 1999.

OLIVEIRA, R. F. *Políticas educacionais no Brasil – qual o papel do Poder Legislativo?* Curitiba: Prottexto. 2009.

RODRIGUES, G. M. Apresentação Brasil Potência só com Educação. *Seminário Sesu*. Brasília, 2011.

SAVIANI, D. *Política e Educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados. 1987.

SENADO FEDERAL. CAE. *Parecer do Relator PLC Nº 103 de 2012. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Brasília, 2012.

_____. CAE. *Parecer do Relator Aprovado PLC Nº 103 de 2012. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Brasília, 2013b.

_____. CCJ. *Parecer do Relator PLC Nº 103 de 2012. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Brasília, 2013c.

_____. CE. *Parecer do Relator PLC Nº 103 de 2012. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Brasília, 2013a.