



Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política – PPGSP  
Universidade Candido Mendes – UCAM

**SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
ATORES, IDEIAS E ESPAÇOS DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Adriane Gazzola**

2020

**SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
ATORES, IDEIAS E ESPAÇOS DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Adriane Gazzola**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP), da Universidade Candido Mendes em parceria com o Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), como quesito necessário para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientadora: Professora Doutora Camila Gonçalves De Mario.

Rio de Janeiro  
Fevereiro de 2020

**SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
ATORES, IDEIAS E ESPAÇOS DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Adriane Gazzola**

Orientadora: Professora Doutora Camila Gonçalves De Mario.  
Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP), da Universidade Candido Mendes em parceria com o Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Examinada por:

---

Presidente, Professora Doutora Camila Gonçalves De Mario – IUPERJ

---

Professor Doutor Rogério Ferreira de Souza – IUPERJ

---

Professor Doutor Thiago Aparecido Trindade – UNB

Rio de Janeiro  
Fevereiro de 2020

Gazzola, Adriane.

Sistema Nacional De Educação: Atores, Ideias E Espaços De Produção De Políticas Públicas/Adriane Gazzola.

- Rio de Janeiro: UCAM/ IUPERJ, 2020.

xv, 160 f.: il.; 30 cm.

Orientadora: Camila Gonçalves De Mario

Dissertação (mestrado) – UCAM/ IUPERJ/

Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, 2020.

Referências Bibliográficas: f. 138-159.

*Dedico este trabalho a todos aqueles que  
trabalham e acreditam que a educação é a chave  
da transformação social.*

**Dimokránsa (Kaka Barboza)**

Kantádu ma dimokrasiâ  
Ma stába sukundidu  
Ma tudu dja sai na kláru  
I nós tudu dja bira sabidu  
Kada um ku si maniâ  
Fla rodóndu bira kuadrádu  
Kada um ku si tioriâ  
Poi razom pendi di si ládu  
Ti manel bira mambiâ  
Ti lobu bira xibinhu  
Ti flánu ta faze majiâ  
Ta poi grógu ta bira vinhu  
Mintira pom di kada dia  
Verdádi ka s'ta kontádu  
Nós tudu bira só finjidu  
Ku kombérsu di dimagojiâ  
Vida bira simplismenti  
Konsedju bira ka ta obidu  
Tudu é agu na balai frádu  
É rialidádi di oxindiâ  
Maioriâ sta tudu kontenti  
Ku avontádi na dimokrasiâ  
Fládu fla ka tem simenti  
Dipós di sábi móre é ka náda  
Inglés bem toma si tchom  
Sam-fransisku bira más sábi  
M-kré odja róstu-nhu djom  
Ta ri ku si kumpadri  
Dja skesedu di pepé lópi  
Bá rabuskádu nhu diogu gómi  
Rasusitádu nhu kraveru lópi  
Ka ta konxedu inásia gómi  
Ali bem témpu ditádu-nhu náxu  
Ta bira sima juís di mininu  
Gentis djunta grita abáxu  
É kabésa ki dja perde tinu

**Dimokránsa (Kaka Barboza)**

Cantaram a democracia  
Que andava escondida  
Mas agora que já está tudo claro  
Todos nós já sabemos  
Cada um com sua mania  
Fala redondo vira quadrado  
Cada um com sua teoria  
Põe a razão a seu favor  
Tio Manel virou mambiâ  
Lobo vira cordeirinho  
Fulano fazendo magia  
Transforma água em vinho  
Mentira pão de cada dia  
A verdade não está sendo contada  
Nós todos viramos fingidos  
Com conversas de demagogia  
A vida virou simplesmente  
O conselho não está sendo ouvido  
Tudo é água em balaio furado  
É a realidade de hoje em dia  
A maioria está toda contente  
À vontade na democracia  
Falar por falar não tem semente  
Depois de ser feliz, morrer não é nada  
Inglês vem e toma sua terra  
São Francisco ficou melhor  
Eu quero ver o Seu João  
Rindo com seu compadre  
Já esqueceram Pepe Lopes  
Atualizaram Diogo Gomes  
Ressuscitado Craveiro Lopes  
Ninguém conhece Inácia Gomes  
Foi-se o tempo dos ditados do velho Náxu  
Vira igual ao juízo de menino  
Todos juntos gritam baixo  
É cabeça que já perdeu o tino

A democracia é, como o saber, uma conquista de todos. Toda a separação entre os que sabem e os que não sabem, do mesmo modo que a separação entre as elites e o povo, é apenas fruto de circunstâncias históricas que podem e devem ser transformadas. Paulo Freire

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora, Professora Doutora Camila De Mario, pelas perguntas provocadoras, pela paciência, pela direção e incentivo. Meu agradecimento também ao Professor Dr. Rogério Ferreira de Souza, pelas preciosas dicas de leitura, a todos os professores do Iuperj e todos os colegas que compartilharam comigo a rica experiência de um mestrado interdisciplinar. À Professora Doutora Regina de Assis, por ter proporcionado a oportunidade que me levaria, sem que eu soubesse, à escolha do tema desta pesquisa.

Agradeço aos meus amigos pelo incentivo e leitura crítica, em especial a Ana Tereza Andrade, Maíra Moraes Vitorino, Letícia Calhau, André Bochetti e Isa Lopes. Um agradecimento especial para Kitta Eitler e Victor Vincent Valla (*in memorian*), por tanto amor. Aos meus amados Moluscos, minha família com eternos e mirabolantes planos de futuro debatidos em sonoros e gastronômicos encontros. Aos meus companheiros de Oldschool e aos amigos da Chapada dos Veadeiros, com quem tantas vezes dividi belezas, angústias, alegrias e incertezas.

Agradeço a minha avó Angelina (*in memorian*) por ter iniciado sua alfabetização junto comigo, mostrando que é sempre tempo de aprender, independentemente da idade. O caderno em que rabiscamos nossas primeiras palavras juntas é guardado até hoje como prova de amor e superação. A minha mãe, Veni, que me levou para viajar por todo o Brasil de ônibus, mostrando a importância de se conhecer diferentes culturas e realidades. Ela, a única de sete filhos que estudou além do quarto ano primário, é meu modelo de tenacidade.

A minha irmã, Valéria, que vibra com qualquer conquista minha, ao meu sobrinho, Frederico, com quem compartilhei minhas primeiras leituras para ingresso no mestrado, e ao Leonardo, por cuidar com todo o amor e carinho da minha filha, muito obrigada.

E para Esther, filha e amiga, companheira das dores e delícias da vida acadêmica. Minha luz. Minha razão. Meu amor.

## RESUMO

GAZZOLA, Adriane. **Sistema Nacional de Educação Atores, Ideias e Espaços de Produção de Políticas Públicas**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: 2019 (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2019.

O presente trabalho tem como objetivo analisar ideias que fizeram parte dos debates sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE), sob a ótica dos atores, da participação democrática da sociedade civil e de movimentos sociais. Os debates acumulados entre estado e sociedade civil foram consolidados por meio da aprovação da Lei nº 13.005, em 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) e determinou diretrizes, metas e estratégias para a política educacional por dez anos, além de ter estabelecido um prazo para a instituição do SNE. O recorte temporal da análise cobrirá o período desde 2010, quando instituído o Fórum Nacional de Educação (FNE), até a realização da Conferência Nacional de Educação de 2018. Trata-se também de um período em que acontece um episódio significativo no contexto da crise institucional do Estado, o golpe de 2016, bem como o fechamento democrático que, por meio do Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019, extingue instâncias e espaços de participação democrática criados por portarias ministeriais, como o FNE. A análise proposta nesta dissertação buscará descrever o processo de construção de políticas públicas na área da educação, tendo como foco a ação dos atores, arenas, conflitos, avanços e dissensos que resultam na não implementação do SNE até o presente momento. O intuito é investigar quem são os atores sociais que protagonizam as ações e influenciam a agenda, por meio de um diálogo entre um modelo de análise da ciência política e um modelo de análise da sociologia política. A partir de uma concepção do campo da sociologia política, o percurso da pesquisa buscou centrar força em mostrar as experiências concretas em cada período e as principais tensões entre visões de transformação social, papel dos movimentos sociais e relação entre Estado e sociedade, utilizando um desenho metodológico que partiu do Modelo de Coalizão de Defesa (SABATIER e JEAKINS-SMITH, 1993) avançando numa abordagem do realismo crítico, nos três movimentos do ciclo morfogênico proposto por Margareth Archer (1995).

**Palavras-chave:** políticas públicas; Sistema Nacional de Educação; participação democrática; movimentos sociais.

## ABSTRACT

GAZZOLA, Adriane. **The National Education System: Actors, Ideas and Public Political Production Spaces.** Masters Dissertation. Rio de Janeiro: 2019 (Masters in Political Sociology) – Post Graduation Program in Political Sociology, Candido Mendes University, Rio de Janeiro, 2019.

This paper aims to analyze ideas that were part of the debates about the National Education System (SNE), from the perspective of the actors, the democratic participation of civil society and social movements. The accumulated debates between state and civil society were consolidated through the approval of Law No. 13.005, on June 25, 2014, which established the National Education Plan (PNE) and determined guidelines, goals, and strategies for educational policies for the next ten years, in addition to determining a deadline for the establishment of the SNE. The time frame of the analysis will cover the period from 2010, when the National Education Forum (FNE) was instituted, until the 2018 National Education Conference. This is also a period in which a significant episode happens in the context of the institutional crisis of the State: the coup of 2016; As well as the democratic closure with the Decree 9.759 from April 11th, 2019, which extinguish instances and spaces of democratic participation created by ministerial ordinances, like the FNE . The analysis proposed in this dissertation will seek to describe the process of construction of public policies in the area of education, focusing on the action of actors, arenas, conflicts, advances, and disputes that result in the non-implementation of the SNE until the present moment. The aim is to investigate who are the social actors who lead the actions and influence the agenda, through a dialogue between a model of analysis of political science with a political sociology model of analysis. The research course sought to focus on showing the concrete experiences in each period and the main tensions between visions of social transformation, the role of social movements and the relationship between state and society. From a political sociology conception, it was used a methodological design that started with the Advocacy Coalition Framework (SABATIER E JEAKINS-SMITH, 1993), moving forward on a critical realism approach of the three movements of the morphogenetic cycle proposed by Margareth Archer (1995).

**Keywords:** public policies; National Education System; democratic participation; social movements.

## LISTA DE SIGLAS

ABDC	Associação Brasileira do Currículo
ABLGBTT	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
Abruc	Associações Brasileiras de Universidades Comunitárias e Confessionais
Abruem	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
AeLAC	Associação de Educadores Latino-Americanos e do Caribe
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
Ande	Associação Nacional de Educação
Andes	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
Andes/SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
Anfope	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANPG	Associação Nacional dos Pós-Graduandos
Assinep	Associação dos Servidores do Inep
Caed/PT	Comissão Nacional de Assuntos Educacionais do Partido dos Trabalhadores
Campanha	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CBP	Confederação de Professores do Brasil
Cec/CD	Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados
CEC	Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal
Cedes	Centro de Estudos Educação e Sociedade das Relações do Trabalho e Desigualdades

Ceert	Centro de Estudos
CF	Constituição Federal
CFFA	Conselho Federal de Fonoaudiologia
CGT	Confederação Geral de Trabalhadores
Conae	Conferência Nacional de Educação
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEEI	Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Condisef	Confederação Nacional dos Servidores Públicos Federais
Coneb	Conferência Nacional de Educação Básica
Coned	Congresso Nacional de Educação
Confenapa	Confederação Nacional da Associação de Pais e Alunos
Confenen	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
Confetam	Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal
Conif	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Contee	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino
CPB	Confederação dos Professores do Brasil
CTB	Central de Trabalhadores e Trabalhadores do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EC	Emenda Constitucional
Enem	Exame Nacional de Ensino Médio
Famem	Federação dos Municípios do Estado do Maranhão
Fasubra	Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras
Fenoe	Federação Nacional dos Orientadores Educacionais
Fineduca	Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação
Fite	Federação Interestadual de Trabalhadores em Educação Pública
FNCEE	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

FNE	Fórum Nacional de Educação
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
Forumdir	Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação ou Equivalentes das Universidade Públicas Brasileiras
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GTT	Grupos de Trabalho Temporários
Ibre	Instituto Brasileiro de Economia
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCD	Modelo de Coalizão de Defesa
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
Mieib	Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil
MNEEI	Movimento Nacional de Educação Escolar Indígena
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTPL	Movimento Compromisso Todos pela Educação
NOBs	Normas Operacionais Básicas
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PNAIC	Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa

PNE	Plano Nacional de Educação
Proifes	Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RedEstrado	Rede Latino-Americana de Estudos e Políticas sobre Trabalho Docente
Sase	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
Seaf	Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas
SEB	Secretaria de Educação Básica
Secadi	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
Seres	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
Sesu	Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da
Educação	
Sinasefe	Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e
Profissional	
Sintepe	Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Pernambuco
SNE	Sistema Nacional de Educação
SUS	Sistema Único de Saúde
TMR	Teoria da Mobilização de Recursos
TMNS	Teoria dos Novos Movimentos Sociais
TPE	Todos Pela Educação
TPP	Teoria dos Processos Políticos
Ubes	União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UBM	União Brasileira de Mulheres
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesco	Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
VAA	Valor aluno-ano

## **LISTA DE QUADROS, FIGURAS E TABELAS**

Figura 1: Percurso metodológico, 29

Figura 2: Estrutura metodológica da dissertação, 30

Figura 3: Estrutura analítica do Modelo de Coalizão de Defesa, 32

Figura 4: Edelman Trust Barômeter 2019, 45

Figura 5: Educação Fundamental – matrícula inicial e distribuição por dependência administrativa e localização. Brasil (1970-1994), 52

Quadro 1: Exemplo de aplicação do MCD em dois movimentos participantes do FNE, 74

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
Formulação da situação-problema .....	20
<b>1. METODOLOGIA</b> .....	<b>25</b>
1.1 Introdução às considerações teórico-metodológicas .....	25
1.2 Fluxo do Percurso Metodológico.....	28
1.3 Método e Procedimento .....	39
<b>2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL: Movimentos sociais, sociedade civil e espaços de participação</b> .....	<b>43</b>
2.1 Contexto sociopolítico e cultural .....	43
2.2 Variáveis que influenciam a criação dos subsistemas de coalizão: elementos externos.....	50
2.3 Movimentos sociais, sociedade civil e espaços de participação .....	53
<b>3. A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NOS FÓRUMS E NAS CONFERÊNCIAS DE EDUCAÇÃO E A FORMULAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO</b> .....	<b>60</b>
3.1 As Conferências Nacionais de Educação (Conae) .....	65
3.2 Conae 2014 .....	67
3.3 Conae 2018 .....	68
3.4 O Fórum Nacional de Educação (FNE).....	70
3.5 A ruptura.....	79
3.6 O Fórum Nacional de Educação Popular (FNPE) e a Conape 2018.....	82
3.7 O Sistema Nacional de Educação.....	85
3.8 Entraves.....	87
<b>4. ATORES E A MORFOGÊNESE</b> .....	<b>89</b>
4.1 Condições sobre as quais opera a agência.....	90
4.2 Os efeitos da ação .....	101
4.3 Consensos e Dissensos .....	113
4.4 Por que não temos um Sistema Nacional de Educação?.....	116
4.5 Perspectivas de Futuro.....	121
<b>5. PÓS 2018: O FIM DO FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO E UMA NOVA TENTATIVA DE SNE</b> .....	<b>126</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>131</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>138</b>

## INTRODUÇÃO

A sociologia contribui para o campo das políticas públicas tratando das relações entre sociedade e estado com pesquisas e teorias relacionadas à análise dos processos de formulação, implementação e avaliação, de políticas setoriais (educação, saúde, segurança), das que valorizam aspectos culturais identitários, das que olham para as estruturas sociais, sistemas, redes e agendas e, ainda, aquelas que se dedicam a identificar a influência de determinados grupos sociais como agentes. Na primeira metade do século XX, os debates de autores como Oliveira Viana, Florestan Fernandes, Caio Prado Junior e Sergio Buarque de Holanda estavam centrados na formação do povo, na cultura política, na nacionalidade. Novas interpretações foram dadas por Roberto DaMatta, Darcy Ribeiro, entre outros, tratando das relações pessoais e cotidianas na formação política e social. No entanto, no Brasil, as políticas públicas só eram pensadas no nível do Governo Federal até a Constituição de 88, o que de certa maneira explicaria que a produção teórica e o debate sociológico do campo das políticas públicas sejam assunto relativamente recente, em geral, utilizado para justificar, explicar a formulação e execução de políticas já implementadas.

A conjugação e integração de teorias sociológicas e métodos sistematizados para análise de políticas públicas ainda encontra um terreno promissor de debate, especialmente na interseção entre os campos de análise das políticas, democracia participativa, participação democrática. Estudos na área costumam adotar um viés analítico institucionalista, sendo poucos os que abordam a compreensão dos atores inseridos no processo analisado, ideias, demandas, reivindicações, valores e as interferências geradas a partir da interação entre atores. Há, ainda, o desafio da escolha de uma metodologia de análise que sirva tanto para cobrir as necessidades da pesquisa e servir para responder às questões que mobilizam o autor, mas que possa, sobretudo, contribuir para a produção de conhecimento na área. Dessa forma, a análise de políticas públicas e participação democrática precisa de modelos que contenham critérios autênticos capazes de revelar a complexidade de contextos, experiências, subjetividades e “topologias” (LEJANO, 2009, p. 228) nas quais “os indivíduos e as instituições são entendidas como elementos interligados que podem abranger várias dimensões e se sobrepõem uns aos outros numa complexa coleção de conjuntos” (tradução da autora).

Consideramos nesta dissertação adotar uma perspectiva sociológica para investigar a participação democrática sob a ótica dos atores, valores e ideias no processo de produção de

uma determinada política pública, de maneira a apresentar uma análise substantiva na passagem da Ciência Política para a Sociologia Política. Além do desafio de integrar abordagens teóricas, a tarefa que se impõe é tratar da complexidade e da amplitude dos temas de uma política pública, no caso, o Sistema Nacional de Educação (SNE), observando a participação democrática dos movimentos sociais no âmbito do Fórum Nacional de Educação (FNE) e a dinâmica estabelecida no espaço das Conferências Nacionais de Educação (Conae) e, para além disso, olhar para o humano para compreender as concepções de fundo das ações e o impacto social contingente numa dinâmica histórica e social.

A presente dissertação teve como objetivo analisar a dinâmica participativa na construção da proposição de um Sistema Nacional de Educação, num recorte temporal que se inicia com a instituição do Fórum Nacional de Educação, em 2010, realização das Conferências Nacionais de Educação, crise política de 2016 até a realização da Conae 2018, considerando como terreno de análise os motivos da não implementação do SNE até o presente momento.

Para efeito da presente pesquisa, trabalharemos com perspectivas teóricas e contribuições vindas do campo de análise de política pública, democracia participativa, movimentos sociais e sociedade civil, buscando o desenvolvimento de uma equação que contemple tais elementos e que aposte na identificação de efeitos dos pontos de interseção entre eles para pensar a política exercida no campo empírico. Partimos do entendimento de que políticas públicas são a expressão técnica e política da ação estatal traduzida em programas, planos, metas que influenciam na organização da estrutura social, garantem direitos e atendem demandas sociais. As políticas públicas podem ter papel distributivo de bens e serviços para parcelas específicas da população, papel regulatório expresso na forma de leis, papel constitutivo de distribuição de responsabilidades ou papel redistributivo, por exemplo, a forma de devolução dos impostos.

Para pensar a concepção de democracia participativa, partimos da noção de cidadania que, nos termos de Dagnino (2004, p. 154), pressupõe que os sujeitos sociais são também agentes políticos, conscientes de seus direitos e atuantes em sua defesa. A universalização dos direitos sociais somada à participação democrática estabelece uma nova compreensão sobre o papel do estado e da sociedade civil na definição de prioridades nas políticas públicas. É, também, pela prática do questionamento das estruturas políticas, econômicas e sociais, que os movimentos sociais, entendidos aqui como ações coletivas de caráter sociopolítico e cultural, expressam demandas, geram aprendizagens e valores construídos num processo iterativo. Estes processos, na perspectiva gramsciana, seriam capazes de exercer um papel contra-hegemônico, ao redefinirem a esfera pública. O avanço da democracia participativa e do

ativismo social resultou numa miríade de espaços participativos como “uma expressão das ambiguidades e contradições que marcam a sociedade brasileira” (TEIXEIRA, 2013, p. 3).

A democracia participativa nasce para superar a crise da democracia representativa advinda dos limites impostos pela expansão populacional e do precário atendimento às demandas sociais que acabaram resultando num esvaziamento de sentido do conceito de democracia (DAHL, 2012, p. 343). Ao adotar uma perspectiva participacionista, defende-se a valorização efetiva da participação da sociedade civil no exercício do poder político, na legitimidade das decisões tomadas por coletivos e na criação de mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública. Ao olhar para o resultado das relações orgânicas entre estado e sociedade civil como uma unidade histórica, em termos gramscianos, observamos a formação de grupos sociais subalternos, sua adesão ativa ou passiva às formações políticas dominantes, as tentativas de influir sobre os programas para impor reivindicações próprias e as consequências que tais tentativas têm na determinação de processos de renovoamento, controle, autonomia e hegemonia (GRAMSCI, 2014, p. 139).

É só a partir da Constituição de 1988 que o Brasil abre a possibilidade para a participação democrática, com a criação de espaços para escuta, debate e deliberação, de forma a ampliar a inclusão e a pluralidade de visões para escolhas e decisões que considerem equidade e efetividade das políticas públicas, reordenando a lógica histórica do poder político centrado no estado. O Brasil tem sido palco de inúmeras experiências de participação, ganhando destaque internacional nas últimas décadas, proporcionando abundante material para autores (DAGNINO, 2002; LAVALLE, 2017; CÔRTEZ, 2013; TEIXEIRA, 2013; AVRITZER, 2010) pesquisarem e elaborarem modelos teóricos que contemplem a complexidade da expansão da participação democrática, os efeitos positivos e limitações das experiências participativas a partir da análise do perfil dos participantes, do grau de organização, das temáticas e efeitos, das dinâmicas participativas e relações institucionais com a esfera estatal e o caráter educativo que tem reflexos na sociedade civil.

Tais estudos também contemplam as arenas e espaços de participação,<sup>1</sup> que tornam menos rígidas as fronteiras entre o público e o privado, como as conferências e fóruns, espaços que permitem observar os movimentos sociais em interação com instituições do Estado e tentar,

---

<sup>1</sup> Arenas deliberativas estabelecidas para a solução coordenada de problemas agregam pessoas com diferentes identidades sociais, mas que compartilham preocupações concretas e operam sob considerável incerteza sobre as formas pelas quais os problemas podem ser enfrentados. Essa incerteza, a pressão pela descoberta de uma estratégia de solução comum e o foco disciplinador dos próprios problemas vão se combinar, de formas saudáveis, para criar laços que se assemelham mais a solidariedades de cidadania do que às estreitas identidades de grupo associadas com a política de facções ou grupos (AVRITZER, 2007).

como sugerem Lavalle e outros (2017), detectar gradações de permanência e influência dos atores sociais nos processos decisórios e seus efeitos.

Na década de 1980, o Brasil viveu um crescimento exponencial de associações civis, reavaliação da ideia de direitos sociais, defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado e de formas públicas de apresentação de demandas e negociação com a esfera estatal (AVRITZER, 2012, p. 394). A sociedade civil brasileira, forjada junto ao Estado, é heterogênea, formada por uma gama diversa de grupos, compostos por atores sociais com interesses distintos, formas de organização, projetos variados, diferentes formas de ação coletiva e interação com o Estado (DAGNINO, 2004). Esses grupos se diferenciam, entre outras características, por seu processo de formação, pelo tipo de relação com o Estado e pelo grau de unidade entre si.

É por meio da ação dos movimentos sociais, entendidos, de acordo com Tarrow (2009, p. 27), como “densas redes sociais e estruturas conectivas que recorrem a quadros culturais consensuais e orientados para a ação que podem sustentar ações no conflito com opositores poderosos”, que o autor tratará das oportunidades políticas. Para Tarrow, oportunidades políticas são entendidas como “um conjunto de indícios”, por exemplo, os recursos que os movimentos sociais têm disponíveis, seus aliados, as formas de acesso a instituições, enfim, uma série de elementos que põe em movimento uma “cadeia causal” de interação entre coletivos e autoridades. Da mesma maneira que as oportunidades precisam ser analisadas, há uma série de restrições que impedem o avanço de determinados movimentos, ações, causas e resultados.

O autor também define confronto político como “uma reação a mudanças nas oportunidades e restrições políticas em que os participantes reagem a uma variedade de incentivos: materiais e ideológicos, partidários ou baseados no grupo, de longa duração ou episódicos” (TARROW, 2009, p. 27).

A partir do final dos anos 1980, o Brasil criou inúmeras formas de participação democrática e redesenhou várias políticas sociais com a generalização do uso de conferências, câmaras, fóruns. Esta arquitetura participativa ampliou as oportunidades para que Estado e sociedade reinventassem a forma de produzir política pública no Brasil.

Ainda que tal processo tenha colocado o Brasil como um exemplo de gestão democrática e tenha ampliado as formas de gestão deliberativa, não garantiu a universalização da participação democrática e tampouco a deliberação participativa. Embora, nem uma, nem outra garantam resultados mais justos ou mais eficazes para a gestão pública, é por meio da participação e da deliberação participativa que é possível ampliar a consciência cidadã, o repertório político, estimular a empatia social, o senso de coletivo e até mesmo, no longo prazo, resultar em uma mudança cultural.

Para fins desta pesquisa, buscamos os conceitos propostos por Teixeira (2013) ao definir os sentidos da participação no projeto de democracia participativa no Brasil:

- ✓ **“Participação como emancipação”** é o termo utilizado pela autora para nomear ideias, valores e apostas associadas à participação nas décadas de 1980 e 1990, destacando nessa visão a ênfase na participação como educação para a cidadania, associado a uma ideia de poder popular que ativa e expressa conflitos visando à transformação social. É também a partir da década de 1990 que, não acreditando mais na capacidade dos governos em atender às demandas sociais, as agências de cooperação internacionais passam a incentivar a aproximação entre organizações da sociedade civil e o Estado (TEIXEIRA, 2013, p. 89), exigindo profissionalização, controle e resultados. Em contrapartida, o expressivo aumento de entidades do terceiro setor criadas a partir de investimento social privado, adotam ferramentas de gestão do setor privado e, assim, vão se qualificando para uma “melhor gestão” em oposição à gestão feita pelo Estado.
- ✓ **“Participação como deliberação”** é o termo utilizado para fazer referência à “partilha do poder de governar”. Esse sentido de participação traduz a forte expectativa dos movimentos sociais no Brasil de atuarem por dentro do Estado, decidindo sobre políticas públicas. Essa aposta encontrou tradução histórica nos conselhos de políticas públicas e nas experiências de orçamento participativo, sendo o ideário de participação no período compreendido entre 1991-2002.
- ✓ **“Participação como escuta”** é o termo a partir do qual a autora nomeia um sentido de participação que parece predominante no período (2003 a 2010), associado a uma concepção de participação como colaboração vigilante, na qual há debate, mas isso não se transforma em deliberação, no máximo se constitui como uma “escuta”.

### **Formulação da situação-problema**

Iniciativas como a universalização e o acesso à educação proposta a partir da Constituição de 1988, integradas com uma agenda internacional articulada em torno dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM),<sup>2</sup> geraram grandes transformações nas políticas públicas no campo da educação, entendida como um direito humano. Ainda que os avanços sejam significativos, há um longo caminho a percorrer para alcançar a alfabetização

---

<sup>2</sup> Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram sintetizados pelas Nações Unidas e adotados pelos 191 estados-membros em 2000.

plena, o acesso e a conclusão na idade certa, aspectos fundamentais para impulsionar o desenvolvimento econômico e a inclusão social de grande parte da população.

A proposta de um sistema nacional é uma iniciativa de política pública gerada em um contexto em que a própria Constituição Federal (CF/1988), no seu artigo 206, inciso 1º, trata a educação como direito público subjetivo, obrigatório, gratuito e sua oferta pressupõe **cooperação federativa e colaboração**. Embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) defina as responsabilidades de cada ente federado, não estabelece de que forma a cooperação e a colaboração acontecerão. E ainda que já existam sistemas municipais, sistemas estaduais e sistema federal de educação, o direito à educação de qualidade não é plenamente garantido. Já a Emenda Constitucional n.º 59/2009 altera o artigo 214 da CF e estabelece que o Plano Nacional de Educação terá como objetivo articular o Sistema Nacional de Educação em **regime de colaboração**.

Os debates acumulados entre estado e sociedade civil foram consolidados, ainda que em meio a diversas disputas e dissensos, por meio da aprovação da Lei n.º 13.005, em 25 de junho de 2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE) e determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional por dez anos. No artigo 13, a Lei do PNE estabelece o prazo de dois anos para que o poder público institua o Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável pela **articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração**. O prazo para instituição do SNE expirou em junho de 2016, e muitas outras metas do PNE ainda não foram cumpridas.

Um sistema consiste em uma rede de instituições coordenadas por regras e responsabilidades, com o objetivo de garantir um serviço, como no caso do SNE, garantir um direito subjetivo previsto constitucionalmente. Os desafios à sua implementação são de diversas ordens, entre elas os aspectos políticos, legais, econômicos e ideológicos (SAVIANI, 2008). Se muitos são os desafios, mais complexo é o debate, diferentes são as ideias em torno do Sistema Nacional de Educação e sobre garantir os princípios da educação nacional, estabelecidos na LDB, além da estrutura do sistema, a autonomia dos entes, a regulamentação das instâncias e dos espaços de negociação, a qualidade da educação e os recursos necessários à da garantia de tal qualidade.

Para a melhor compreensão dos caminhos que levaram e levarão à execução ou não de uma política pública, é necessário considerar os grupos e os atores envolvidos e em que contexto se produzem as políticas públicas de educação no Brasil. Ainda que o próprio contexto do federalismo, com sua heterogeneidade política, econômica e administrativa impacte diretamente a execução de políticas públicas, o recorte pretendido nesta dissertação buscará

focar no ativismo social e político e nos impactos na produção da política. E, mais, investigar em que medida o “golpe institucional” de 2016 (SILVA, 2018) influenciou no não cumprimento do prazo e dificultou o processo de implementação do SNE. A hipótese é de que a crise política e econômica tenha reflexo na atuação da participação democrática e o que se espera entender é em que medida os espaços democráticos e os movimentos sociais contribuíram para a definição do desenho das propostas de SNE.

Uma vez que o recorte temporal da pesquisa se dará no período final do governo do Partido dos Trabalhadores, será necessário tratar da relação deste com a questão da tensão entre neoliberalismo e democracia participativa, uma vez que a participação democrática fez parte do ideário da esquerda, mas, durante o período de recorte da pesquisa, esta operou uma acomodação dentro de um sistema neoliberal, no qual a priorização do avanço da economia, com incentivos fiscais para empresários, lucros garantidos ao sistema bancário e incentivo ao consumo, foram tomadas como prioritárias para o avanço das políticas sociais e distribuição de acesso a direitos sociais.

Nesse sentido, trazemos a perspectiva de Evelina Dagnino (2004) quanto aos projetos políticos em disputa e a noção de confluência perversa. Para a autora, projetos políticos em disputa tratam, de um lado, da democratização, a participação da sociedade civil e a cidadania, resultantes das décadas de luta pela democratização pós-ditadura militar e, ao mesmo tempo, a adoção de uma política neoliberal de encolhimento do Estado, na qual este se isenta do papel de garantir direitos, transferindo determinadas responsabilidades para a sociedade civil (2004, p. 142-143).

A confluência perversa estaria justamente na relação do Estado com a sociedade civil e na proliferação das Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Tais instituições, financiadas pelo Estado e por agências internacionais por sua “competência técnica e inserção social”, não são reconhecidas pela “sociedade civil da qual se intitulam representantes” (DAGNINO, 2004, p. 150). Como consequência, o termo sociedade civil passa a ser substituído por terceiro setor. É também no sentido da confluência perversa que o mercado se torna um interlocutor que redefine o conceito de cidadania, atrelando a ideia de cidadão a um consumidor ou produtor.

Outro aspecto da confluência perversa trata da inversão de valores que transforma os direitos sociais em um inimigo do Estado, em que a garantia de direitos vira um entrave para o “potencial modernizante do mercado” (TELLES, 2001). Para Dagnino, uma das consequências

do encolhimento das responsabilidades sociais do Estado é a própria redução e esvaziamento dos espaços da política e da democracia (DAGNINO, 1994, p. 106).

Retomando a questão da participação, Teixeira (2013, p. 32) aponta para a ideia de que o próprio PT foi fruto da participação de setores organizados subalternizados. No entanto, ao chegar ao poder, precisou sair da visão de um governo “só dos trabalhadores” para “os trabalhadores no governo, governando para o conjunto da sociedade”. Nessa perspectiva, o partido construiu uma nova hegemonia política não só por meio das primeiras experiências de orçamento participativo, mas também da estruturação de espaços, como os conselhos e fóruns, em que a aproximação entre governo e sociedade vai além do caráter educativo da participação na ampliação da cidadania e avança para a criação de uma identificação ideológica e de redução de zonas de tensão e conflito. Uma vez que os primeiros espaços de participação criados, os conselhos, de modo geral não organizaram senão militantes e bases petistas (TEIXEIRA, 2013), configurou-se uma situação de “colocar para controlar as políticas públicas seus próprios executores (sejam os prestadores públicos, sejam os prestadores privados)”.

Por isso, para a autora, é importante olhar para a teoria da mobilização política, com destaque para as oportunidades e os conflitos políticos de Mc Adam; Tarrow; Tilly (2009). Da mesma forma, Teixeira (2013) aponta que

[...] no decurso da transição democrática no Brasil atores, dinâmicas e processos confluíram para a afirmação desse modelo de democracia de alta intensidade que contraria nossas tradições e nosso imaginário político e suscita resistência à direita e à esquerda do espectro político. (TEIXEIRA, 2013, p. 3)

Em 2020, ano em que a Constituição Federal, que garante o direito à educação, completa 32 anos, e no ano em que o Plano Nacional de Educação completa 6 anos sem que o Sistema Nacional de Educação tenha sido implementado, parece importante discutir os possíveis motivos que retardam a aprovação da lei que atenderia à população em seus direitos constitucionais e estabeleceria as normas e regras para a oferta dos serviços públicos de educação.

No capítulo 1, apresentaremos o fluxo do percurso metodológico e as perspectivas teóricas do presente trabalho, a partir da ideia de “topologia” trazida por Lejano (2006). Partiremos de bases da ciência política na análise de políticas públicas, utilizando o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) (*advocacy coalition framework – ACF*), proposto por Paul Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que trata das dimensões do tempo, dos *policy makers*, dos subsistemas, seus atores, crenças e valores na análise de políticas públicas. Para estabelecer um diálogo com

a sociologia política, traçaremos uma rota que explore pontos de ligação do MCD com a teoria do realismo crítico na proposta de morfogênese de Margareth Archer (1995).

No segundo capítulo, aplicando os conceitos propostos por Lejano (2006), por Sabatier e Jenkins-Smith, apresentaremos o contexto sociopolítico e cultural, as questões intrínsecas ao federalismo educacional, as variáveis que influenciam as coalizões de defesa e o histórico dos movimentos sociais, da sociedade civil, dos espaços de participação democrática na educação, na perspectiva do Sistema Nacional de Educação, utilizando como referência a perspectiva gramsciana de hegemonia e a produção de autores como Ana Claudia Teixeira, Evelina Dagnino, Demerval Saviani, Sidney Tarrow, Vera Telles, Robert Dahl, entre outros.

No terceiro capítulo, trataremos de elencar o processo histórico, os atores e as disputas em torno da temática do Sistema Nacional de Educação, dando destaque aos espaços participativos, como as Conae (2010, 2014, 2018), o Fórum Nacional de Educação e os resultados da ação participativa em políticas públicas concretas, como o Plano Nacional de Educação. Buscaremos, desta forma, mostrar as experiências em cada período analisado e as principais tensões entre movimentos sociais e Estado, no âmbito do Executivo e do Legislativo. Já a partir desse capítulo, traremos informações coletadas na pesquisa documental e na observação direta feita durante participação como ouvinte na Conferência Nacional de Educação (Conae) 2018.

No capítulo 4, apresentaremos os atores e as entrevistas realizadas para a pesquisa em questão, retomando as referências teóricas e os conceitos apresentados nos primeiros capítulos e a análise do papel dos atores, das disputas e do processo de debate sobre o Sistema Nacional de Educação a fim de responder à questão inicialmente proposta e compreender os motivos da não implementação do SNE até o presente momento.

Por fim, no capítulo 5, pontuaremos atualizações sobre o tema, a movimentação de alguns atores e as novas tentativas de implementação do SNE.

Dentro deste contexto, este trabalho procura fazer uma contribuição na área da Sociologia Política, das relações entre Sociedade e Estado, no estudo de políticas públicas e participação.

## 1. METODOLOGIA

Este capítulo se propõe a apresentar o percurso metodológico que foi traçado para a construção desta dissertação. A partir do levantamento bibliográfico e da definição do modelo de análise escolhido, além da participação na Conae 2018 e das entrevistas realizadas com alguns dos participantes, construímos a base que veremos em seguida.

### 1.1 Introdução às considerações teórico-metodológicas

Dadas a complexidade, as variáveis e a diversidade de atores envolvidos na presente pesquisa, buscar um aporte teórico e metodológico que explique a direção política é um desafio. Buscamos em Lejano (2006) uma inspiração para fugir de uma “teoria da verdade” e buscar uma “teoria do significado”. Isso requer abandonar as rígidas análises dos positivistas e pós-positivistas e incorporar um critério que o autor chama de "autenticidade”.

De acordo com Lejano (2006, p. 228), esse tipo de teorização considera várias dimensões da experiência e da compreensão, na qual "os indivíduos e as instituições são entendidos como conjuntos interligados que podem abranger várias dimensões e se sobrepõem uns aos outros em uma dinâmica complexa de conjuntos". Além disso, incluem várias formas de saber, nas quais "caracteriza[m]-se as instituições descrevendo relações entre os atores da política" (p. 235).

Trata-se de identificar que sujeitos estiveram presentes em cada situação: quem entrou no debate e como entrou; as condições que permitiram o encontro de caminhos e opções antagônicas/ divergentes; como cada um exerceu o papel de mediador das propostas de políticas; que redes de influência se estabeleceram; a fusão de interesses que mobilizou os sujeitos.

Tal abordagem torna-se fundamental buscar cumprir a essência da análise de políticas, que é alcançar os efeitos coletivos que resultam da constante construção de relacionamento e comportamento coordenado.

A proposta de Lejano (2006) é uma alternativa para a limitação de modelos positivistas que são usados para legitimar as decisões ou para justificar a formulação de políticas já implementadas. Como a nossa indagação visa buscar o porquê de uma determinada política não ter sido implementada, tais modelos não nos servem, pois nosso caminho ainda está em

construção. Ou deveria estar. Lejano (2006) oferece, portanto, um novo modo de teorização que ele chama de "topologia" e que nos inspira a propor o caminho a seguir.

Na busca de compreender a influência da participação democrática na construção da política pública, adotamos como premissa que a democracia é um modelo que incorpora e defende a participação da sociedade civil no estado, embora esta não seja uma ideia consensual entre os diversos autores que desenvolvem estudos sobre a democracia e alguns deles sejam refratários à participação democrática.

O caminho escolhido parte de bases da ciência política na análise de políticas públicas, utilizando Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) (*advocacy coalition framework – ACF*), formulado por Paul Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que propõe que a análise contemple as dimensões do tempo, dos *policy makers*, dos subsistemas, seus atores, crenças e valores. Tal escolha está relacionada ao objetivo da pesquisa, que é buscar compreender como a atuação dos movimentos sociais a partir do Fórum Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação Popular, compreendidos como coalizões de defesa, influenciam a proposta de um Sistema Nacional de Educação.

Como perspectiva teórico-metodológica e como forma de cotejar a produção acadêmica sobre políticas públicas, partiremos do MCD, mas, para dialogar com a sociologia política, traçaremos uma rota que explore pontos de ligação com a teoria do realismo crítico no dualismo analítico da agência x estrutura, na proposta de morfogênese de Margareth Archer (1995). O percurso da pesquisa buscou centrar força em mostrar as experiências concretas em cada período e as principais tensões entre visões de transformação social, o papel dos movimentos sociais e a relação entre Estado e sociedade.

O MCD funcionou como uma lente, definição do próprio autor (SABATIER, 2009) e ajudou a mapear grupos de interesse, órgãos governamentais e comissões do Legislativo, grupos midiáticos, analistas políticos, cientistas/pesquisadores, personalidades, entre outros que desempenham papéis importantes na geração, na disseminação e na avaliação de ideias políticas e outros atores que desempenham papéis basilares na formulação e implementação de políticas públicas. Por fim, sob a chave de análise do ciclo morfogenético, buscamos compreender as condições sobre as quais opera a agência (a estrutura cultural, os condicionantes sociais, os interesses, a capacidade de transformação); os efeitos da ação dos atores e, finalmente, compreender a transformação como produto da agência, das negociações e dos resultados.

A investigação buscou utilizar diferentes métodos de pesquisas: documental, bibliográfica, entrevistas, observação direta em campo, por meio da participação na Conferência Nacional de Educação 2018.

Para combinar os métodos e as técnicas a serem empregados, utilizamos o conceito de Tavares (2017) de arquitetura metodológica, adaptando à presente pesquisa, mas buscando apresentar um fluxo do percurso metodológico e uma análise dos resultados. O conceito de arquitetura metodológica refere-se à aplicação combinada de diferentes estratégias de pesquisa, unindo vários métodos e técnicas que convergem para a organização, o tratamento, a análise e a avaliação dos conhecimentos descobertos no processo de mapeamento de uma dada realidade.

Dado que o objeto da pesquisa é a participação democrática na formulação do Sistema Nacional de Educação, sendo este uma política pública, parece fundamental partir do conceito de política pública para situar a pesquisa e fazer as escolhas teórico metodológicas necessárias. Sendo o campo das Políticas Públicas multidisciplinar, o olhar da sociologia política necessariamente é para as relações da sociedade com o Estado. Para analisá-las, portanto, é preciso olhar para indivíduos, instituições e relações, tomando como premissa a permeabilidade e o engendramento de atores, agentes e estruturas no processo de produção de políticas públicas.

Partindo dessa premissa, concordamos com De Mario (2016) que as políticas públicas estão sujeitas a um constante processo de transformação, tanto pela ação dos atores que agem em torno ou sustentam sua estrutura, quanto pelas constantes novas demandas da sociedade (DE MARIO, 2016, p. 11). Entender a política pública como uma instituição é assumir que ela tanto define valores e influencia comportamentos quanto é influenciada pelos os valores da própria sociedade, e, para que seja legítima, precisa ser “coerente com a moralidade sustentada pela sociedade” (DE MARIO, 2016, p. 10), mais do que estabelecer leis e normas.

Quanto aos modelos de formulação e análise de políticas públicas, não utilizaremos a perspectiva teórica institucionalista, uma vez que tal abordagem negligencia o papel das pessoas nos processos de produção das políticas públicas, tampouco utilizaremos uma abordagem vinculada à perspectiva da escolha racional por não considerar a multiplicidade de dimensões e contextos nos quais os atores estão inseridos e os processos de aprendizado de cada um no coletivo. A dimensão de análise escolhida, do ponto de vista da ciência política, não tratará nem do plano micro, nem do macro, mas sim de subsistemas, que contemplam os coletivos, os arranjos institucionais, tratam de maior ou menor coesão e esforçam-se para influenciar a política pública (CAPELLA e BRASIL, 2015).

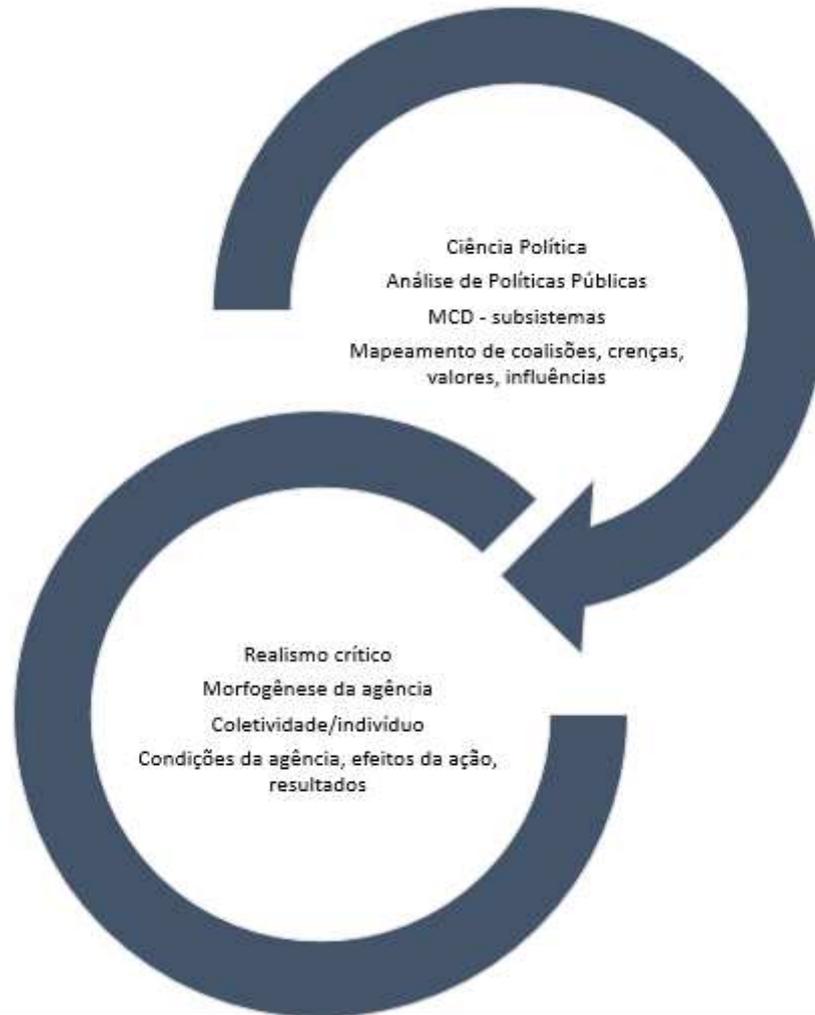
Nesta perspectiva, o subsistema conversa com o conceito de redes, no qual indivíduos atuam com interesses comuns. Como característica, as redes de atuação são mais fragmentadas, existe mais conflito e assimetria, podem apresentar baixo consenso e ter mais problema para influenciar a política pública (CAPELLA e BRASIL, 2015). O conceito de redes “namora” a

sociologia e se opõe aos institucionalistas, na medida em que seu olhar converge para os atores e as estratégias, ideias e instituições às quais pertencem.

Como aponta Tilly (2009), não há nenhuma descontinuidade fundamental entre movimentos sociais e política institucional. Assim, precisamos encontrar os atores dos movimentos sociais, bem como outros atores que fazem parte da política institucional defensora de um projeto de lei de Sistema Nacional de Educação.

## **1.2 Fluxo do Percurso Metodológico**

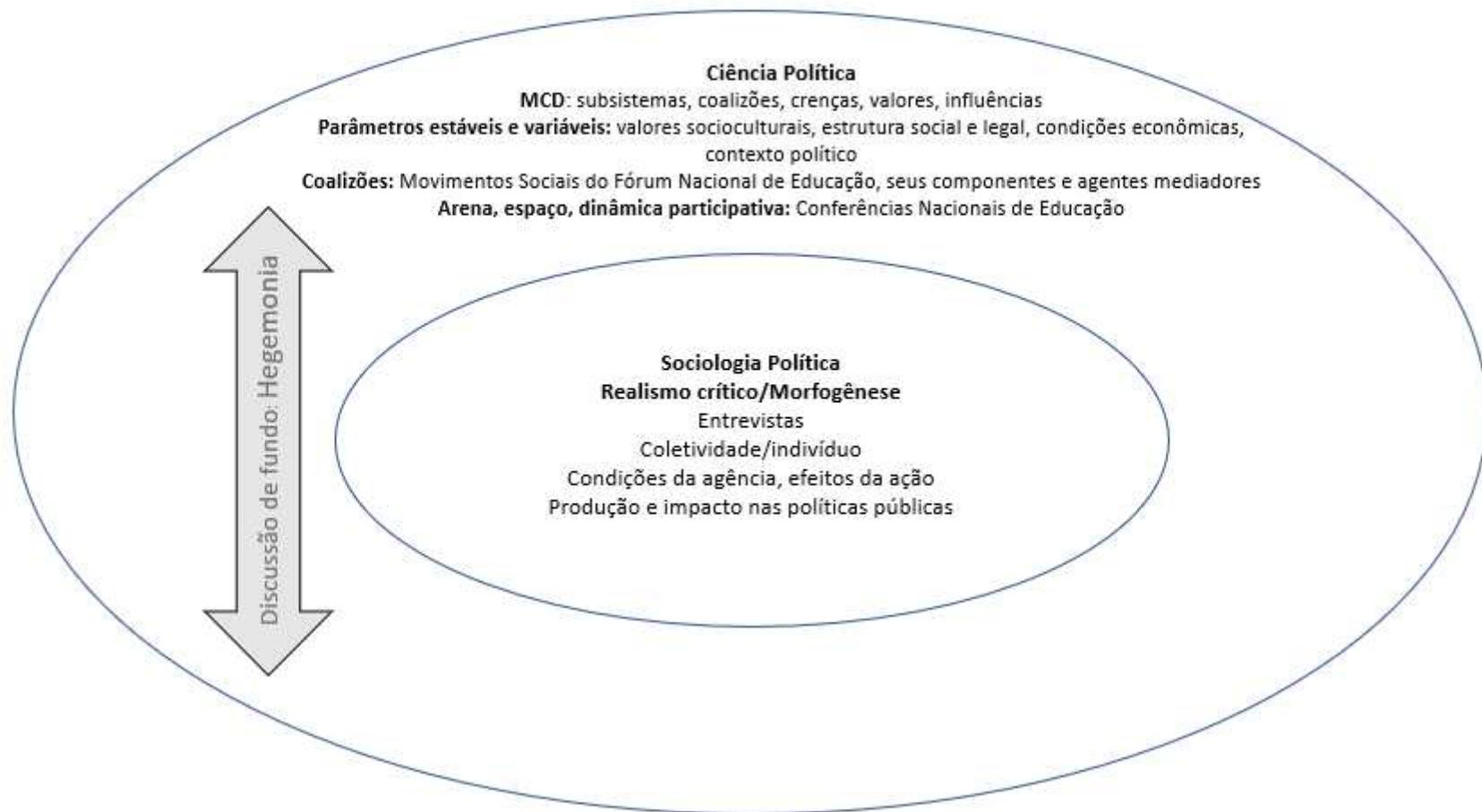
Figura 1: Percurso metodológico



Fonte: elaborada pela autora (2019).

Figura 2: Estrutura metodológica da dissertação

Por que o Brasil não tem um Sistema Nacional de Educação instituído em lei?



Fonte: elaborada pela autora (2019).

### 1.2.1 O modelo de coalizão de defesa

Sabatier e Jenkins-Smith (1993), percebendo os limites da capacidade explicativa dos modelos de análise do ciclo da política sobre os motivos pelos quais mudanças ocorrem nas políticas públicas, propuseram o modelo da coalizão de defesa (*Advocacy Coalition Framework* – ACF). O Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) parte de um modelo teórico para explicar a formulação ou as mudanças nas políticas públicas a partir de coalizões de defesa, que seriam formadas por grupos de pessoas que compartilham valores, crenças e objetivos políticos.

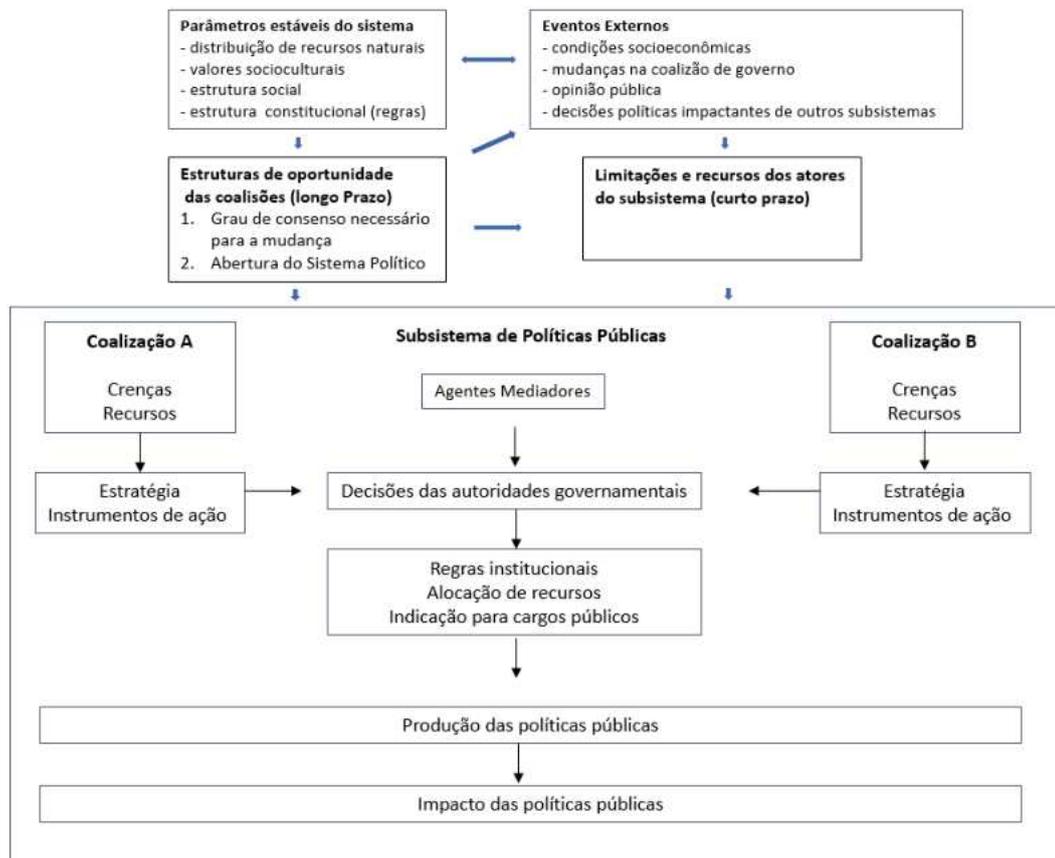
Para os autores, crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, sendo estas multifuncionais, transversais e intersetoriais. O MCD propõe olhar para pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos, funcionários públicos, empresários, líderes de grupos de interesse, representantes da sociedade civil, pesquisadores, intelectuais), em uma dimensão intergovernamental, que compartilham determinado sistema de crenças: valores, ideias, objetivos políticos, pressupostos causais e demonstram um grau de ações coordenadas ao longo do tempo, buscando manipular regras, orçamentos e recursos para desenho ou implementação de uma política pública (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 25). Em resumo, os objetivos do modelo são compreender os processos de mudança política e de aprendizado no longo prazo, identificando subsistemas como unidade de análise.

Para apurar o processo de mudança no longo prazo, o recorte de tempo de análise definido na pesquisa vai de 2010, quando instituído o FNE, até 2018. Não chega a ser uma década, mas, se considerado o histórico das conferências e constituição de grupos de defesa da educação, podemos considerar que as configurações começam a ser esboçadas desde a Constituição de 1988, portanto, há mais de uma década. Outra perspectiva possível seria a de compreender a configuração a partir dos governos petistas (2003 -2016), nos quais o FNE foi implementado, somando, assim, mais de uma década.

Para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), um subsistema é definido por grupo de atores (instituições e órgãos governamentais, empresas, ONGs, pesquisadores, jornalistas, personalidades e demais indivíduos) que estão ativamente envolvidos em um específico problema ou área de política pública.

A partir da estrutura analítica proposta por Sabatier e Jenkins-Smith, elencaremos os principais elementos do modelo, divididos em variáveis exógenas e subsistema.

Figura 3 – Estrutura analítica do Modelo de Coalizão de Defesa



Fonte: adaptado de Weible (SABATIER, 2007).

As variáveis exógenas são divididas em dois tipos:

- a) **parâmetros estáveis do sistema** (distribuição básica de recursos naturais que condicionam fatores econômicos, valores socioculturais, estrutura social e estrutura constitucional (regras). Alterar qualquer um destes parâmetros exige esforços de longo prazo, como é o caso do debate sobre o SNE).
- b) **Eventos externos** (mudanças nas condições socioeconômicas; mudanças na coalizão de governo; mudança da opinião pública e decisões políticas impactantes de outros subsistemas). No âmbito do debate sobre o SNE, a crise econômica brasileira vivida desde 2013, com a queda dos preços das *comodities* e do preço do barril de petróleo, relacionada ao percentual do PIB a ser aplicado em educação e ao Custo Aluno Qualidade, previstos no SNE e, ainda, a mudança de padrões político-partidários, que, no caso do Brasil, após anos de governo de centro-esquerda, é substituído por um governo de extrema direita, são eventos externos

que afetam o desenho das coalizões e interferem no processo de mudança da política pública.

Tais variáveis influenciam os subsistemas da seguinte forma:

- **Longo prazo:** estruturas de oportunidade das coalizões quanto ao grau de consenso necessário para a mudança e quanto à abertura do sistema político.
- **Curto prazo:** limitações e recursos dos atores do subsistema.

### 1.2.1.1 Subsistema de Políticas Públicas: coalizões, mediadores, produção e impactos

O MCD define como subsistema um conjunto formado por coalizões que compartilham crenças, valores e recursos, cujas estratégias e instrumentos de ação que, intercedidas ou não por agentes mediadores, influenciam decisões governamentais e produzem ou impactam a política pública. Para efeito desta pesquisa, consideraremos como objeto de análise o subsistema do Fórum Nacional de Educação (FNE) na produção da política pública do Sistema Nacional de Educação.

As coalizões podem surgir da defesa de determinadas causas ou da insatisfação com determinados temas, e são compostas por pessoas de diversos setores: acadêmicos, funcionários públicos, representantes e líderes de grupos de interesse. Como estratégias e instrumentos de ação, as coalizões mobilizam a sociedade e a classe política por meio de campanhas, divulgação de dados técnicos, participação em eventos, produção de documentos e materiais. O poder de influência de uma coalizão dependerá de seu poder de fogo, seus recursos, número de membros e capacidade de mobilização.

Os autores classificam as crenças em três níveis, partindo do mais profundo (*deep core beliefs*), como as concepções sobre a natureza humana, as prioridades relativas a valores fundamentais, como direito à vida, dignidade da pessoa humana, liberdade, segurança, educação, poder, conhecimento, saúde, justiça, identidade, que são muito resistentes à mudança. Em um segundo nível, estão as crenças relativas aos instrumentos de política pública (*policy core beliefs*), decisões sobre alocação de recursos orçamentários, interpretação de normas que, embora mais permeáveis às mudanças, ainda encontram alguma resistência. E, por fim, as crenças secundárias (*secondary beliefs*), mais suscetíveis a mudanças e restritas a aspectos específicos do problema da política pública ou de seu contexto (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 194-196).

Ao assumir que o compartilhamento de crenças e valores é a principal força de coesão de uma colisão, o MCD conversa com o conceito de ideologia, no sentido gramsciano, como uma luta de caráter simbólico, a fim de firmar certo posicionamento em busca de reconhecimento e poder dentro de uma ordem social. Para Gramsci, o sistema de crenças está intrinsecamente ligado à organização política das sociedades. Neste sentido, a concepção de ideologia como produção simbólica vinculada à práxis da sociedade civil se relaciona com o conceito de hegemonia enquanto privilégio de produção de sentido concedida espontaneamente por um grupo a outro dominante (CORREIA, 2004, p. 225).

Sendo a sociedade civil organizada em movimentos, associações e movidas a partir de ideologias, elas influenciam e legitimam definições hegemônicas que podem manter-se estáveis ou não no tempo. O modelo reconhece, ainda, a importância das relações interpessoais para explicar o comportamento social.

Ainda dentro do subsistema, os mediadores podem ser entendidos como representantes do legislativo ou do judiciário, ou mesmo o público atendido de determinada política pública, cujo papel é de reduzir o conflito ou apoiar a solução de um problema. A possibilidade de uma coalizão conseguir influenciar uma política pública depende de sua habilidade, recursos, número de defensores e acesso a autoridades governamentais. Um recurso e estratégia importante na construção da imagem de uma coalizão e seu poder de influência é o acesso à mídia e como determinadas coalizões tornam-se fonte e porta-voz de seus temas de interesse, impelindo o poder público a manter-se próximo e atento aos seus movimentos.

As coalizões, de acordo com o MCD, influenciam a agenda, a escolha de alternativas, soluções e implementação de políticas. Dessa forma, o modelo ajuda a compreender como as instituições influenciam as políticas públicas. 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). Assim, o MCD conversa com o dualismo analítico e a morfogênese da agência de Archer, em que o indivíduo é influenciado pela estrutura e, ao mesmo tempo, a influencia.

O modelo destaca a importância dos fóruns e das instâncias como lócus do debate, consenso, conflito e aprendizado. Além disso, sugere algumas hipóteses para explicar a mudança política. Nas primeiras formulações do MCD, foram apresentadas nove hipóteses,

mas, na revisão de 2009, os autores ampliaram para 16 o número de hipóteses relativas às coalizões, às mudanças políticas e ao aprendizado político (SABATIER, WEIBLE e MCQUEEN, 2009). Sobre elas, em resumo, pode-se dizer que as **hipóteses de coalizão** são baseadas na premissa de que as crenças do núcleo político são o principal elemento conformador de uma coalizão. Apontam para a relativa estabilidade de coalizões no tempo, em geral, por mais de uma década, e indicam que os aspectos instrumentais (elaboração de normas, regras) são os componentes mais facilmente negociáveis. As **hipóteses de mudança política** apontam que uma política pública tende a permanecer por tanto tempo quanto permanecer no poder a coalizão que a criou. Já as **hipóteses de aprendizagem política** têm como premissa a resistência das coalizões às mudanças no núcleo político e sistema de crenças, mas que evidências técnicas podem conduzi-las a rever pontos de vista (SABATIER, 1987).

Uma das críticas feitas ao MCD é de que, sendo a estrutura econômica o que define interesses, o sistema de crenças seria, na verdade, um sistema de interesses, seja de perpetuação de poder, seja de ganhos financeiros, para atores ou para causas. Sabatier, no entanto, faz a defesa de que é quase impossível identificar os “verdadeiros” interesses dos agentes (VICENTE, 2015, p.88).

### **1.2.2. A morfogênese da agência no realismo crítico de Margareth Archer**

Para escapar do determinismo e do estruturalismo de olhar para os atores, como propôs Sabatier, buscamos em Margareth Archer um caminho para olhar para o humano. A perspectiva teórica analítica proposta por Archer nos permite uma análise de políticas públicas que esteja voltada para as preocupações e questões que orientam a ação dos atores envolvidos com o processo de produção das políticas públicas, desde a gestão até o cidadão usuário da política. Desse modo, o processo de produção da política pública pode ser analisado de modo ampliado, abarcando desde a agenda até a avaliação e os fatores que envolvem a legitimidade da política. Embora no caso da presente pesquisa a política pública do Sistema Nacional de Educação não tenha sido implementada em lei e não chegamos a analisar sua implementação ou avaliar seus resultados e o que pensam os usuários, tal perspectiva aponta caminhos para futuras análises.

Propomos pensar a política pública a partir de sua indeterminação. Portanto, não é possível pensar em um progresso linear que se desenvolve desde a agenda até a implementação e seus resultados, pois são múltiplos os fatores que modificam a agenda ao longo da

implementação e até mesmo podem impedir a realização de uma agenda (DE MARIO, 2016, p. 11), como é o caso do objeto desta dissertação.

A corrente teórica de Archer, do realismo crítico, da morfogênese, foca no processo de transformação da sociedade, como se inicia, como reagem os atores, como veem a instituição, como a influenciam. Com relação ao indivíduo, muitas são as definições no campo das Ciências Sociais para o ator: o ser humano predeterminado pela estrutura de classes de Marx, o ser humano no contexto, interpretado a partir da ideia de *conscience collective* de Durkheim, o “tipo ideal” de Webber e os papéis socialmente previstos, a sociologia do indivíduo de Lehire, entre outros.

Archer olha para a coletividade, mas vai ver o indivíduo dentro dela, distinguindo o ser humano, o agente social e o ator social, considerando todos os três indispensáveis para se pensar a teoria social numa perspectiva holística que dissolve a identidade pessoal em relações, na qual o “homo sociológico” se move por uma hidráulica social (ARCHER, 1995, p. 340-341). Ainda nesse sentido, Archer propõe que os agentes se definem como coletividades que compartilham as mesmas oportunidades de vida (p. 350) e que os atores sociais e seres humanos são os que realmente existem no singular (p. 351). No entanto, se toda ação necessita de um meio social e nenhuma ação, por mais pessoal que seja, não é concebível sem invocar um esquema interpretativo, infraestrutura e norma, Archer conclui que a pessoa individual e o agente social são um só (p. 344) e em consequência, a teoria da estruturação não oferece um conceito de ação coletiva, tendo pouco a dizer sobre os movimentos sociais, os conflitos coletivos e o controle corporativo.

O que ela propõe é que o agente é ativo e reflexivo, num processo contínuo de reflexividade entre o indivíduo e o mundo que o cerca a partir da experiência de realidade e sua relação com a construção de subjetividade. Sua teoria social realista traz a proposta de análise do ciclo morfogenético em três movimentos: primeiro, é preciso entender as condições sobre as quais opera a agência (a estrutura cultural, o condicionamento social, os interesses, a capacidade de transformação); em segundo lugar, entender quais os efeitos da ação (sempre condicionais e precisam ser adotados pela coletividade); em terceiro lugar, compreender a transformação como produto da agência, negociações e resultados, mesmo que estes não sejam o que o indivíduo esperava originalmente. Assim, a morfogênese da agência implica assumir como foco resultados sistêmicos numa dupla análise: a agência guiando a elaboração estrutural e cultural, mas ela mesma sendo elaborada no processo (p. 343; 345).

Para efeito da análise dos coletivos, movimentos sociais e outros grupos, Archer os classifica como “agentes corporativos” (p. 252), responsáveis por articulação e organização. Já os “agentes primários”, em um dado momento da análise, nem se expressam, nem têm opinião, nem se organizam coletivamente. Essas categorias não são fixas, sendo possível um agente primário em um determinado espaço ser um agente corporativo (p. 353). Mais especificamente:

1. nem todos os agentes são iguais: as distribuições iniciais de propriedades estruturais e culturais definem os agentes corporativos e os distinguem dos agentes primários no início de cada ciclo;
2. os agentes corporativos mantêm/remodelam o sistema sociocultural e suas partes institucionais; os agentes primários operam no seu interior;
3. nem todos os agentes têm o mesmo conhecimento em razão dos efeitos de interação sobre eles;
4. toda mudança é mediada por alterações em situações de agentes: os corporativos modificam o contexto em que vivem os primários, e os primários modificam o contexto e o ambiente em que operam os corporativos;
5. as categorias de agente corporativo e primário se definem temporalmente mediante a interação que busca a estabilidade da mudança social;
6. as ações dos agentes corporativos e primários se habilitam mutuamente;
7. a ação dos agentes primários constitui uma reação atomista, uma coação não coordenada ou associativa, dependendo da extensão da sua participação em dado contexto institucional (ARCHER, 1995, p. 360);
8. a interação dos agentes corporativos gera propriedades emergentes: a ação dos agentes primários produz efeitos agregados;
9. a elaboração da agência social (societal e seccionalmente) consiste na declinação da categoria de agente primário, que se incorpora ou se transforma em agente corporativo, com o que se amplia em demasia nesta categoria.

A autora conclui que

[...] a mudança social é resultado dos efeitos agregados produzidos por agentes primários em conjunção com as propriedades emergentes geradas por agentes corporativos e, portanto, não se aproxima ao que ninguém quer...isso cria um problema em nível corporativo: quem toma as decisões, tenta de uma forma simultânea delimitá-las, integra-las e contê-las estruturalmente. (ARCHER, 2009, p. 360)

Margaret Archer argumenta que grande parte da teoria social sofre do defeito genérico da confluência no qual, devido a uma relutância ou incapacidade de teorizar as relações emergentes entre os fenômenos sociais, a autonomia causal é negada a um lado da relação. Isso pode assumir a forma de autonomia sendo negada à agência com eficácia causal apenas concedida à estrutura (confluência para baixo). Alternativamente, pode assumir a forma de autonomia, sendo negada a estrutura com eficácia causal apenas concedida à agência (confluência ascendente). Finalmente, pode tomar a forma de uma confluência central em que a estrutura e a agência são vistas como coconstitutivas, ou seja, a estrutura é reproduzida por meio da agência que é simultaneamente restringida e capacitada pela estrutura.

O exemplo mais proeminente da confluência central é a teoria da estruturação de Anthony Giddens (2013). Apesar de não se opor a essa abordagem em termos filosóficos, Archer se opõe a ela em bases analíticas: ao confundir estrutura e agência em movimentos não especificados de coconstituição, abordagens conflacionárias centrais impedem a exploração sociológica da influência relativa de cada aspecto.

Em contraposição, Archer oferece a abordagem do dualismo analítico. Embora reconhecendo a interdependência entre estrutura e agência (isto é, sem pessoas não haveria estruturas), ela argumenta que elas operam em diferentes escalas de tempo. Em qualquer momento particular, as estruturas existentes anteriormente restringem e capacitam os agentes, cujas interações produzem consequências intencionais e não intencionais, o que leva à elaboração estrutural e à reprodução ou transformação da estrutura inicial. A estrutura resultante fornece um contexto de ação semelhante para futuros agentes. Da mesma forma, a estrutura antecedente inicial existente era ela mesma o resultado da elaboração estrutural resultante da ação de agentes anteriores.

Assim, enquanto a estrutura e a agência são interdependentes, Archer argumenta que é possível desfazê-las analiticamente. Ao isolar fatores estruturais e /ou culturais que fornecem um contexto de ação para os agentes, é possível investigar como esses fatores moldam as interações subsequentes dos agentes e como essas interações, por sua vez, reproduzem ou transformam o contexto inicial. Archer chama isso de uma sequência morfogenética. Processos sociais são constituídos por meio de um arranjo infinito de tais sequências, mas, como consequência de seu ordenamento temporal, é possível desencadear qualquer sequência para investigar sua dinâmica causal interna. Ao fazê-lo, argumenta Archer, é possível fornecer

relatos empíricos de como fenômenos estruturais e agenciais interligam-se ao longo do tempo, em vez de simplesmente declarar sua interdependência teórica.

### 1.3 Método e Procedimento

A pesquisa contou com observação direta, ocorrida na participação como ouvinte na Conferência Nacional de Educação (Conae), que aconteceu de 21 a 23 de novembro de 2018, em Brasília.

Já a pesquisa documental foi realizada nas bases de dados Scientific Eletronic Library On Line (SciELO) e do Google Academics, com busca pelas palavras-chave “Políticas Públicas”, “Educação”, “Movimentos Sociais”, “Sistema Nacional de Educação”, “Conferência Nacional de Educação (Conae)”, totalizando 11.358 documentos. Após aplicação de filtros selecionando apenas as publicações nos periódicos *Educação e Sociedade*, *Revista de Sociologia e Política*, *Sociedade e Estado*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *Lua Nova*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, *Sociologias*, e descartados os artigos que tratavam de educação do campo, educação superior, educação ambiental, gênero, educação profissional, comparativo com outros países, EJA, entre outros assuntos específicos, foram selecionados 99 documentos na base Scielo e 52 documentos na base Google Academics. Além disso, foram consultados os *Cadernos Temáticos* e as coletâneas publicadas pelo MEC e pela Anpae sobre o tema, documentos de referência das Conferências Nacionais de Educação disponíveis no site <[www.conae.mec.gov.br](http://www.conae.mec.gov.br)> e documentos disponíveis nos sites do Fórum Nacional de Educação ([www.fne.mec.gov.br](http://www.fne.mec.gov.br)) e no site do Fórum Nacional de Educação Popular ([www.fnep.com.br](http://www.fnep.com.br)).

Como instrumento de coleta de dados primários, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com oito atores que ocuparam diferentes posições nos debates sobre o Sistema Nacional de Educação, seja como agentes dos movimentos sociais, do Executivo, do Legislativo ou da sociedade civil, tentando captar aquilo que Zaluar (1985) vai chamar de polifonia.

As entrevistas foram realizadas de forma presencial, gravadas no telefone celular e, posteriormente, transcritas, para então serem analisadas. A seleção dos entrevistados deu-se a partir de sua relevância no contexto da pesquisa. Dois coordenadores do Fórum Nacional de Educação, um ex-ministro de estado da Educação, um deputado federal relator de um Projeto de Lei sobre o Sistema Nacional de Educação, um representante dos dirigentes municipais de educação, uma consultora parlamentar, uma professora e um jovem gestor público. As

entrevistas individuais possibilitaram alcançar uma variedade de impressões, percepções e posições que os diversos atores ocupam no debate sobre o SNE.

Um dos atores que participou desde o início das discussões sobre o SNE é Heleno Araújo, presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), ex-coordenador do FNE desde sua criação até 2017 e atual Coordenador-Geral do Fórum Nacional Popular de Educação, movimento dissidente do FNE. É uma das figuras mais requisitadas pela Câmara dos Deputados, universidades e outras instituições para debater questões relativas ao FNE, ao PNE e à valorização dos profissionais da educação e, além de atuante sindicalista, ele foi professor da Educação Básica da rede pública do Estado de Pernambuco e da rede municipal de Paulista, diretor da Secretaria de Políticas Sociais do Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Pernambuco (Sintepe), de 1996 a 1999, diretor de Formação Sindical de 1999 a 2002 e Presidente do Sintepe de 2005 a 2013. Em função da agenda atribulada, só foi possível realizar a entrevista por telefone, que ocorreu no dia 28 de novembro de 2018 e foi gravada no celular e posteriormente transcrita.

Maria Ester Galvão de Carvalho foi coordenadora do Fórum Nacional de Educação a partir de 2017 e uma das responsáveis pela realização da Conae 2018, servidora do Ministério das Relações Exteriores cedida para o Governo do Estado de Goiás. A entrevista foi realizada em 19 de novembro de 2018 na sala da extinta Secretaria de Articulação com Sistemas de Ensino (Sase) do MEC, em Brasília. Maria Ester é graduada em História e em Direito, mestre em Educação e tem especializações nas áreas de Direito Processual Civil, Direito Internacional e Comércio Exterior, Gestão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Foi nomeada Conselheira no Conselho Estadual de Educação em 2009, no qual exerceu as funções de Presidente da Câmara de Legislação e Normas e de Vice-Presidente. Atualmente, é Presidente do Conselho Estadual de Educação de Goiás (desde 2013) e Presidente do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE).

Para complementar com a visão do Poder Executivo, procuramos José Henrique Paim, que trabalhou durante 11 anos (2004 a 2014) no Ministério da Educação, ocupando as funções de Ministro de Estado (2014/2015), Secretário Executivo e Presidente do FNDE. Paim é bacharel em Ciências Econômicas (1991) pela Unisinos-RS, com aperfeiçoamento em Instrumentação de Políticas Públicas Municipais, promovido pelo Pimes/Banco Mundial, e realizado no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (1993). cursou Mestrado em Economia pela UFRGS e possui o Título de Notório Saber em Educação pela UFRGS. Foi

Secretário de Captação de Recursos e Cooperação Internacional de Porto Alegre, Coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura de Porto Alegre, Secretário de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul. Subsecretário Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, foi Diretor da Área Social do BNDES (2015 a 2016). Atualmente é professor da FGV/Ebape, consultor em Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e diretor do Centro de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais da FGV (FGV DGPE). Entrevista realizada em 17 de dezembro de 2018 na FGV, Rio de Janeiro.

O primeiro e mais debatido Projeto de Lei sobre o SNE, o PL 413/2014, foi apresentado pelo Deputado Ságuas Moraes do PT/MT e teve relatoria do Deputado Glauber Braga – PSOL/RJ. Entrevistá-lo foi importante para compreender quais foram os atores e ideais que influenciaram a proposta legislativa. No dia 20 de novembro de 2018, a entrevista ocorreu nos corredores da Câmara dos Deputados, em função de um dia turbulento devido às audiências públicas sobre o projeto Escola sem Partido.

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) é um dos principais entes envolvidos na articulação de todas as políticas públicas de educação como agente mobilizador e formador de gestores públicos dos 5.570 municípios brasileiros. Para compreender a visão dos atores municipais de gestão da educação e que entraves ao avanço da proposta são identificados, entrevistamos Alessio Costa Lima, Presidente da Undime, em 22 de novembro de 2018, durante a Conae 2018, em Brasília.

Outros atores rondam as diversas instâncias, tanto executivas como legislativas, e ainda atuam como consultores de movimentos sociais e de representação, como Marisa Abreu, professora e consultora parlamentar aposentada. A entrevista com ela ocorreu em 20 de novembro de 2018 na Câmara dos Deputados, em Brasília.

Além destas figuras estratégicas no debate sobre o SNE, durante a realização da Conae 2018, procuramos entre os participantes aqueles que tiveram ampla manifestação nos debates sobre o tema em questão. Foram eles:

- Lucas Evêncio Soares Dutra, gestor público da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais. Buscamos compreender como ele ingressou no debate, como tal inserção transformou sua visão de mundo e atuação política e profissional. Essa entrevista foi realizada no dia 21 de novembro de 2018, durante a Conae 2018, em Brasília.

- Patrícia Pereira, professora municipal, representante do Sindicato de Professores local e representante da delegação de Minas Gerais. A entrevista com ela foi feita em 21 de novembro de 2018, também durante a Conae 2018, em Brasília.

As entrevistas realizadas partiram de um roteiro semiestruturado possibilitando abrir espaço para explorar questões não previstas que fossem surgindo durante a realização da conversa ou que fossem propostas pelos entrevistados. O roteiro está disponível no ANEXO I.

## **2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL: Movimentos sociais, sociedade civil e espaços de participação**

Este capítulo se dedica a evidenciar como o cenário político e econômico brasileiro se transformou nos últimos anos, impactando em diversos níveis sociais e, principalmente, nos serviços básicos oferecidos à população, em especial, a educação. Essas mudanças ocorrem concomitantemente ao crescimento da participação democrática e são variáveis que influenciam os debates sobre o Sistema Nacional de Educação.

### **2.1 Contexto sociopolítico e cultural**

Para iniciar o desenho da topologia, nos termos de Lejano (2006), é preciso considerar o contexto histórico e valores socioculturais ou, como no MCD, proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), identificar os parâmetros estáveis do sistema, entre eles, características da estrutura cultural e social, uma vez que alterar qualquer um destes parâmetros exige esforços de longo prazo. Para tanto, é necessário situar o contexto institucional político e cultural da jovem e frágil democracia brasileira, antes do momento de fechamento democrático, que tem início em 2016.

Dos pouco mais de 500 anos de história, o Brasil viveu mais de três quartos como colônia e império cuja sociedade de classes foi fundada em quatro séculos de escravidão e numa economia primária exportadora que perdura até os dias de hoje. Em pouco mais de cem anos como república, dos quais 20 anos de ditadura militar, o país elegeu por voto direto apenas sete presidentes, dos quais somente três terminaram mandato. O efeito de tal democracia pouco substantiva (DAHL, 2005) explicaria o baixo grau de consciência política. De tal histórico também resultam algumas características, como a imensa desigualdade social, a falta de patamares mínimos de justiça social, baixo senso de responsabilidade pública e consciência política (TELLES, 2006, p. 403), e uma concepção de Estado, nas palavras de Dagnino (TEIXEIRA e TRINDADE, 2018, p. 272), como único agente detentor de poder decisório para operar uma transformação social, “dominado pelo saber tecnocrático e fundado numa democracia elitista”.

Desde a década de 1990, vivemos o paradoxo de uma Constituição Cidadã (CF/88), elaborada no processo histórico de redemocratização, estabelecendo um Estado democrático de direito, no qual os direitos sociais e individuais são garantidos pela lei, assim como o voto e a separação de poderes. Pouco tempo depois, o país começou a adotar uma política econômica neoliberal, que preconiza a mínima interferência desse mesmo Estado em todas as instâncias sociais.

Na análise de Dahl (2005), ocorre a troca do colonialismo por um neocolonialismo econômico de submissão à lógica de mercado. É tendo o neoliberalismo como chave de análise que Evelina Dagnino (2004) conceitua os projetos políticos em disputa: de um lado, um projeto neoliberal de Estado mínimo e, de outro, o projeto democrático-participativo (2004, p. 142). Embora ambos tenham ocorrido em paralelo nos últimos governos, a noção de disputa inclui pensar qual dos dois projetos venceu, qual está ganhando o jogo. Uma das consequências do neoliberalismo, nos termos da confluência perversa de Dagnino, é transformar o cidadão em mero consumidor, impactando a ideia de cidadania e, na medida em que diminuem as responsabilidades do Estado, os próprios espaços de produção das políticas públicas são reduzidos, o que ocorre, também com o processo democrático (DAGNINO, 1994, p. 106).

Dialogando com a proposta de Dagnino, Francisco de Oliveira (2006) chama a atenção para o fato de que, para além da política e da economia, o impacto da lógica neoliberal interfere na produção da experiência subjetiva da “desnecessidade” do público, ocorrendo, como consequência, uma anulação política, que destrói as referências simbólicas de uma possível coesão social em torno da defesa dos direitos sociais. Tal pensamento é importante para a pesquisa em questão na medida em que buscamos analisar um período e um processo de produção de política pública que defende o direito social à educação ocorrendo justamente no cenário já descrito.

Considerando o período de recorte de análise da pesquisa, é importante observar o que aconteceu no mundo, na América Latina e no Brasil nos últimos 20 anos. Para tratar do cenário global, trazemos dados de uma pesquisa realizada pela empresa multinacional de comunicação Edelman, chamada de Trust Barometer.<sup>3</sup> O estudo mede os índices de confiança no Governo, Empresas, ONGs e Mídia. Em 2019, a pesquisa ouviu mais de 33 mil pessoas em 27 países, e apresentou a linha do tempo a seguir, que começa em 2001, com a influência crescente das ONGs, aponta 2010 como “confiança é uma linha de negócio essencial”, 2012 como “declínio

---

<sup>3</sup> Pesquisa disponível em: <[https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-04/2019\\_Edelman\\_Trust\\_Barometer\\_Brasil\\_Report.pdf](https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-04/2019_Edelman_Trust_Barometer_Brasil_Report.pdf)>.

do governo”, 2017 como “confiança em crise” e 2018 como “*fake News* e a batalha pela verdade”.

Figura 4 – Edelman Trust Barômeter 2019



Fonte: site Edelman.

A América Latina viveu a “onda rosa”, expressão utilizada para tratar da ascensão dos governos de esquerda nos países latino-americanos,<sup>4</sup> entre 1998 e 2016, que “chegaram ao poder em contextos de profunda crise política, social e econômica, se apresentaram como movimentos e líderes outsiders em relação a um sistema político em decomposição, instituíram novas constituições e em certo sentido refundaram seus Estados” (SILVA, 2018, p. 167).

Para Silva (2018, p. 175), a experiência brasileira foi uma das mais importantes, não apenas pela difusão de políticas públicas, como o Bolsa Família ou pelo peso do Brasil em termos de mercado, mas sobretudo pela influência que a experiência brasileira teve “na constituição de alternativas de integração regional agora em vias de abandono”. A partir de 2016, com o golpe institucional ocorrido no Brasil, a “onda rosa” entra em declínio (SILVA,

<sup>4</sup> Período que tem início em 1998 com a eleição de Hugo Chávez, na Venezuela, seguido de Ricardo Lagos, no Chile, em 2000, Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, em 2000, Néstor Kirchner, na Argentina, em 2003, Tabaré Vázquez, no Uruguai, em 2004, Evo Morales, na Bolívia, em 2005, Rafael Correa em 2006, no Equador, Daniel Ortega na Nicarágua em 2006, Fernando Lugo no Paraguai em 2008, Mauricio Funes, em El Salvador em 2009. Nos anos seguintes, Chávez (2000, 2006 e 2012), Lula (2006), Correa (2009 e 2013), Morales (2009 e 2014) e Ortega (2011) foram reeleitos. Michelle Bachelet, eleita em 2006 e em 2014, no Chile, Cristina Kirchner, eleita em 2007 e reeleita em 2011, na Argentina, José “Pepe” Mujica, e novamente Vázquez, em 2014, no Uruguai, Nicolás Maduro na Venezuela, em 2013 e Dilma Rousseff em 2010 e novamente em 2014. Salvador Sánchez Cerén em 2014 (SILVA, 2015, p. 68-69).

2018), embora os episódios recentes ocorridos no Chile (2019) e a vitória da esquerda nas eleições presidenciais na Argentina possam colocar em xeque tal afirmação.

Ainda na perspectiva de traçar uma topologia, nos termos de Lejano, ou de observar os parâmetros sobre os quais se erguem debates, ideias e atores, nos termos do MCD, a próxima seção procurará mergulhar mais profundamente no Brasil e nas questões que permeiam a educação no que tange ao SNE.

### **2.1.1 O Federalismo Brasileiro e o Federalismo da Educação**

Com relação ao federalismo brasileiro, instituído na Constituição de 88, que prevê a autonomia dos municípios, Distrito Federal e estados, é importante destacar suas características, pois há uma relação direta com as ideias que permeiam e desafiam a criação de um Sistema Nacional de Educação no qual a descentralização e, ao mesmo tempo, a necessidade de garantir atendimento ao direito dos cidadãos a uma educação de qualidade torna-se um paradigma estruturante em um país cuja essência é a desigualdade, a disparidade, a heterogeneidade dos estados e municípios em termos financeiros, políticos, administrativos e culturais. A Educação é única área que prevê constitucionalmente o regime de colaboração. E é principalmente sobre a colaboração e o financiamento que os debates sobre o SNE estão ancorados.

Embora a letra da lei garanta a autonomia dos entes federados, pesquisas apontam que cerca de 70% dos 5.570 municípios brasileiros são autônomos apenas do ponto de vista formal, porque dependem financeiramente dos estados e da união.<sup>5</sup> Na área da educação, alguns municípios utilizam até 80% das verbas com folha de pagamento e consomem 63% dos recursos do Fundeb. Além disso, mais de 70% dos municípios têm até 20 mil habitantes,<sup>6</sup> ou seja, uma população equivalente aos moradores do bairro do Caju ou do Jardim Botânico, na cidade do Rio de Janeiro. Este dado é fundamental, na medida em que pensar a educação no âmbito nacional é um exercício que não pode prescindir de levar em consideração realidades desses municípios, tão diferentes das grandes cidades. No âmbito da discussão sobre o Sistema Nacional de Educação, é preciso identificar quem fala em nome dessas distintas realidades para que a política pública não seja pensada a partir do ponto de vista e das condições dos grandes centros urbanos e, na prática, a implementação torne-se inócua ou uma lei natimorta.

---

<sup>5</sup> Ranking de Eficiência dos Municípios (2019).

<sup>6</sup> IBGE divulga as estimativas de população dos municípios para 2018 (2019).

Tais características tornam quaisquer comparações com outros sistemas educacionais de outros países superficiais, pois desconsideram a história, a dimensão, as características econômicas, geográficas, políticas, culturais e a complexidade da estrutura federalista no Brasil.

O federalismo educacional está intrinsecamente ligado ao federalismo fiscal, na medida em que deveria garantir, mediante distribuição de recursos, condições para que todos os cidadãos usufruam de iguais oportunidades, independentemente do local em que vivem e, dessa forma, contribuir para a redução de desigualdades de acesso e oportunidade. Hoje, estima-se em cerca de 25% dos municípios conseguem obter, por meios próprios, as receitas necessárias para sustentar a máquina administrativa.<sup>7</sup> Como a receita de tributos, por exemplo, o IPI e o IR, vem caindo, as transferências obrigatórias sofrem o mesmo impacto. O equilíbrio federativo na questão financeira não se resume à maneira de repartir o bolo tributário, mas também a uma revisão das atividades produtivas geradoras dos tributos, das isenções fiscais, do controle das arrecadações, como no caso do Imposto Territorial, responsabilidade do município.

Uma possível solução seria uma reforma tributária que alinhasse responsabilidades com as políticas sociais e condições financeiras para executá-las. Entretanto, os entraves políticos para promover um federalismo fiscal são históricos. E talvez o peso desse tema e o impacto dele na discussão do sistema educacional possa ser um dos nós, na medida em que significa ajustar os mecanismos de financiamento, do papel supletivo e redistributivo da união no que tange às transferências constitucionais e obrigatórias, para tornar mais efetivas as definições de responsabilidades e aplicações das receitas tributárias também nos estados e municípios (ARAÚJO, 2014, p. 71).

Um dos pontos-chave, se levarmos em conta garantias de direito constitucional ou minimamente a redução de desigualdades no modo de usar as transferências federais, deveria ser garantir não apenas uniformidade do padrão de provisão dos serviços básicos, mas, sobretudo, atender uma razão da inversa capacidade financeira de cada ente, ou seja, repartir mais com quem mais precisa, diferente de estabelecer um valor padrão a ser aplicado de maneira uniforme, como hoje acontece (REZENDE, 2010, p. 85). Nesse sentido, há correntes, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), que defendem aumento das transferências obrigatórias, para que haja mais autonomia aos entes.

Para tanto, seria necessário reduzir as transferências voluntárias, ou seja, os programas de apoio que requerem adesão, muitos deles questionados pela falta de avaliações de resultado

---

<sup>7</sup> Cucolo (2019).

e que são muitas vezes utilizados como plataformas de governo e não como políticas de estado, configurando uma política de controle clientelista sobre estados e municípios (COSTA, 2010).

Um outro debate importante na aplicação dos recursos públicos na educação diz respeito à revisão dos fatores de ponderação para cada etapa e modalidade de ensino como hoje é aplicado no Fundeb (ARAÚJO, 2014, p. 172). A demanda da revisão tem a ver, por exemplo, com o fato de o valor para se manter uma creche ser mais alto que manter uma unidade de Ensino Médio. Outra realidade que hoje não é contemplada na maneira como os recursos são distribuídos é o fato de o custo de uma escola nos rincões da Amazônia, onde material e equipamentos só chegam, muitas vezes, de avião, não poder ter o mesmo custo de uma escola urbana.

Segundo dados do Inep,<sup>8</sup> em pesquisa realizada em 2010 para traçar o perfil dos dirigentes municipais de educação, aproximadamente 70% deles nunca tiveram uma experiência administrativa antes de assumir a secretaria. Naquela época, a média de permanência de um secretário municipal de educação no cargo era de dois anos e dez meses. Já pesquisa realizada pela Undime,<sup>9</sup> com 2.590 municípios nos anos de 2016 e 2017, aponta que 61% tinham até dois anos de experiência com gestão municipal. A capacidade técnica e política também está relacionada ao acesso a recursos estaduais ou federais.

Diferente da área da saúde, em que as reivindicações do movimento sanitarista, desde a década de 1970, alcançaram tal grau de maturidade e coesão do movimento a ponto de influenciar a universalidade do direito à saúde, oficializado com a Constituição Federal de 1988 e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), o que ocorre no Sistema Nacional de Educação é que os sistemas municipais, estaduais, distrital e federal já existiam antes da ideia de um sistema nacional. E ao contrário do movimento sanitarista, na área da educação, nunca houve consenso e força social e política capaz de defender uma proposta única, como alertou Valeriano Costa (2010).

No âmbito da educação, além do artigo 211 da CF/88, a lei que definirá as responsabilidades dos entes só será publicada em 20 de dezembro de 1996. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n.º 9.394, nos artigos 8, 9, 10 e 11, define a repartição das responsabilidades, definindo que o Sistema Federal é composto por instituições de ensino mantidas pela União: escolas federais, escolas técnicas, institutos federais, instituições de

---

<sup>8</sup> Inep (2010).

<sup>9</sup> Perfil dos dirigentes municipais de educação:  
<[https://undime.org.br/uploads/documentos/phpEZHwxD\\_5b76d6e93c408.pdf](https://undime.org.br/uploads/documentos/phpEZHwxD_5b76d6e93c408.pdf)>.

educação superior; os estados cuidam das instituições estaduais de nível fundamental, em cooperação com os municípios, e de nível médio; já os municípios são responsáveis, principalmente, pelas instituições de educação infantil e ensino fundamental, porém cuidam também de instituições de ensino médio mantidas pelo poder público municipal.

A Constituição de 88, no seu artigo 23, prevê a fixação de normas de cooperação em leis complementares, e a LDB sugere que estados e municípios definam formas de colaboração na oferta. Esta é uma das questões que ficou no ar e que as propostas de SNE deveriam regulamentar, uma vez que este é motivo mais de disputa que de colaboração, quando municípios e estados concorrem por matrículas em função do financiamento correspondente a cada uma. Se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem dispostos a colaborar entre si, a cooperação não ocorre.

Por isso, a cooperação e a colaboração, apesar de já previstas em constituição, não acontecem de fato por divergências políticas no âmbito das relações entre união, estados e municípios. E mais, no âmbito das discussões sobre o SNE, a definição do que é cooperação e do que é colaboração também rendeu inúmeros debates e defesas. Nesse contexto, Saviani aponta que não há incompatibilidade entre o regime federativo e a construção de um sistema nacional. Para o autor, é justamente a implementação de um sistema que organizaria a diversidade federativa para responder apropriadamente às necessidades educacionais (SAVIANI, 2010, p. 382).

Em resumo, e de acordo com Cury (2008), um sistema consiste em um fato (rede de órgãos e instituições), um ordenamento jurídico (leis e normas), uma finalidade (direito). Já para Saviani (2008), há desafios de dimensões econômicas, política, ideológicas e legais para a efetiva implementação em lei de um sistema que evite os prejuízos causados pelo movimento de pêndulo entre centralização e descentralização (SAVIANI, 2008, p. 221), e também pela descontinuidade das políticas públicas. Segundo o autor:

Na construção do Sistema Nacional de Educação e na efetivação do Plano Nacional de Educação, deve-se levar em conta o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme disposto na Constituição Federal, efetuando uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo, que é o de assegurar o direito de cada brasileiro, provendo uma educação com o mesmo padrão de qualidade para toda a população. (SAVIANI, 2014, p. 28)

## 2.2 Variáveis que influenciam a criação dos subsistemas de coalizão: elementos externos

Nesta seção, faremos um segundo mergulho no MCD e no contexto brasileiro, apresentando alguns elementos que influenciam a criação dos subsistemas de coalizão e influenciam o debate sobre o SNE.

Alguns elementos externos contribuíram para o aquecimento dos debates sobre o SNE, a começar pelas condições socioeconômicas uma vez que, segundo Fraser (2001, p. 248), “cultura e economia política estão sempre imbricadas e virtualmente toda a luta contra injustiça, quando corretamente entendida, implica demandas por redistribuição e reconhecimento”.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre/FGV), “[...] a maior fase de expansão da economia brasileira durou 61 meses, entre o vale de junho de 2003 e o pico de julho de 2008”.<sup>10</sup> Em uma economia globalizada, os efeitos do crescimento econômico da China nos anos 2000 ajudaram a impulsionar a economia brasileira, embora no primeiro ano do governo Lula, em 2003, o consumo doméstico chegou a cair 11% (IPEA, 2016, p. 25) e o desemprego atingia 13% da população.<sup>11</sup> Os ajustes feitos pela equipe econômica da época e a estabilização da economia provocaram aumento do investimento, do crédito e de emprego, expandindo o mercado de consumo interno.

Além disso, com a expansão do agronegócio, a inflação começou a cair rapidamente, indo de 13% para 9% em um ano,<sup>12</sup> provocando reação positiva de investidores, especuladores estrangeiros, empresários e consumidores. Contribuiu, ainda, a queda do dólar após a invasão do Iraque, o que afetou o preço das *comodities*,<sup>13</sup> como o trigo, a soja e o petróleo, entre outros. Em 2008, a estabilidade econômica trazia um cenário poucas vezes vivenciados no país pós-democratização. A renda da população crescia com o poder de compra do salário mínimo aumentando, a pobreza e a miséria haviam caído 50%<sup>14</sup> entre 2003 e 2008, e os investimentos aumentaram de 15,3% para 19,1% do PIB<sup>15</sup> também nesse período.

Tal cenário alimentou a possibilidade de aumento de recursos para a educação. Data desta época, 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação,<sup>16</sup> do Ministério da Educação e a criação do Movimento Todos pela Educação (2006),<sup>17</sup> do qual trataremos mais

---

<sup>10</sup> Portal IBRE (2010).

<sup>11</sup> Lisboa (2019).

<sup>12</sup> BBC Brasil (2019).

<sup>13</sup> Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimento (2019).

<sup>14</sup> Ciarelli (2019).

<sup>15</sup> Agência de Notícia (2019b).

<sup>16</sup> Brasil (2019a).

<sup>17</sup> Todos pela Educação (2019a).

adiante. No mesmo ano, o Brasil é anunciado como sede da Copa do Mundo de futebol de 2014<sup>18</sup> e, mais tarde, em 2009, como país sede das Olimpíadas de 2016.<sup>19</sup> Ainda em 2009, Lula “é o cara”, segundo o presidente dos Estados Unidos<sup>20</sup>.

No segundo semestre de 2008, com a crise financeira mundial, a disparada do dólar impacta o valor das *comodities*, base da economia brasileira. Apesar disso, os efeitos não foram sentidos imediatamente.<sup>21</sup> Já no governo Dilma, a política fiscal expansionista, constituída por juros baixos, crédito fácil, câmbio desvalorizado e aumento das tarifas de importação para estimular a indústria nacional, pilares da “Nova Matriz Econômica<sup>22</sup>”, geraram endividamento recorde,<sup>23</sup> disparada nos preços da gasolina e da energia elétrica,<sup>24</sup> queda na renda real per capita, perda do grau de investimento e início de novo ciclo de recessão<sup>25</sup> que, combinado com embates políticos e mudanças na coalizão de governo, papel da mídia influenciando a mudança da opinião pública, entre outros fatores, levam a ruptura da estabilidade política e econômica.

No que concerne aos debates sobre o SNE, o ciclo de ápice e de crise econômica brasileira tem uma relação direta com as defesas de aumento do percentual do PIB a ser aplicado em educação e do Custo Aluno Qualidade, proposta da Campanha Nacional em Defesa da Educação que alteraria o cálculo do valor aluno/ano, hoje em vigor e do qual trataremos mais adiante. Também a mudança de padrões político partidários que, no caso do Brasil, após anos de governo de centro-esquerda, é substituído por um governo de extrema direita, são eventos externos que afetam o desenho das coalizões e interferem no processo de mudança da política pública.

No âmbito da Educação, os últimos trinta anos apresentaram grandes avanços em termos de universalização de acesso, decorrência direta do artigo 208 da CF/88, que diz: “O dever de o Estado com educação ser efetivado mediante a garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. Os índices de escolarização de brasileiros de 7 a 14 anos saíram de 67% nos anos 1970 para 88% nos anos 1990,<sup>26</sup> e hoje chegam a 99,3%.

---

<sup>18</sup> Rocha (2019).

<sup>19</sup> Pazzi Jr. (2019).

<sup>20</sup> BBC Brasil (2019b).

<sup>21</sup> Galhardo (2019).

<sup>22</sup> Schymura (2019).

<sup>23</sup> Portal G1 (2019a).

<sup>24</sup> UOL (2019).

<sup>25</sup> Portal G1 (2019b).

<sup>26</sup> GOLDEMBERG (1993).

Contudo a expectativa de que uma política neoliberal aceleraria o aumento da migração de matrículas das escolas públicas para as privadas não é refletida nas estatísticas educacionais do período. Em 1980, as escolas públicas eram responsáveis por 87,1% das matrículas do ensino fundamental, enquanto as escolas privadas, por 12,6%.<sup>27</sup> Em 2000, as matrículas na rede pública correspondiam a 91,1% da oferta, e na rede privada, a 8,9%; em 2012, houve uma redução na participação do setor público, que passou a deter 85,6% das matrículas e um aumento na participação do setor privado, que passou a responder por 14,4% da oferta.<sup>28</sup> Em 2019, nos estabelecimentos de ensino básico, estão matriculados em escolas públicas 86,1% dos estudantes, e 7.309.742 estudam em escolas da rede privada (13,9%).<sup>29</sup>

Figura 5 – Educação Fundamental – matrícula inicial e distribuição por dependência administrativa e localização. Brasil (1970-1994)

ANOS	TOTAL	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (%)				LOCALIZAÇÃO (%)	
		FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	URBANO	RURAL
1970	15.894.627	-	-	-	14,7	70,7	29,3
1975	19.549.249	0,6	55,4	31,2	12,9	72,8	27,2
1980	22.598.254	0,7	52,8	33,6	12,8	71,7	28,3
1985	24.769.736	0,5	57,3	30,2	12,1	76,8	23,2
1991	29.203.724	0,3	57,2	30,0	12,4	81,4	18,6
1994	31.220.110	0,1	56,5	31,8	11,6	82,5	17,5

Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC

No entanto, para além dos números, o que o neoliberalismo incentiva é a ideia da educação como capital humano para aumento da produtividade na lógica de construção de uma subjetividade de esforço, mérito e competitividade, em contraponto à ideia de cidadania e cooperação. Argumentando que, ao criar um indicador para avaliar o desempenho dos estudantes, os recursos poderão ser mais bem distribuídos para garantir a qualidade, os defensores das avaliações em larga escala focam na eficiência, mas, na prática, o ranqueamento está “impregnado de uma lógica consumista”, em que:

Em meio à busca de resultados, vai se perdendo no processo a construção histórica da educação como bem público, um direito social e que, como tal, não pode ser regulada como mercadoria, produto ou resultado passível de

<sup>27</sup> NEVES (2001) e Portal Inep (1999).

<sup>28</sup> RELATÓRIO EDUCAÇÃO PARA TODOS NO BRASIL (2000-2015).

<sup>29</sup> Censo Escolar 2019 (INEP, 2019).

mensuração entregue a especialistas em medição de números. (OLIVEIRA, 2015, p. 640)

Data desta época as avaliações em escala comparativa, que começam a ser aplicadas no Brasil por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a partir dos anos 90.<sup>30</sup> Ao manter uma política econômica atrelada ao neoliberalismo, não foi possível reverter, no breve período dos 14 anos do governo PT, a lógica da desigualdade que caracteriza o Brasil. Não foi possível nem alterar

[...] o tecido estrutural de uma das sociedades mais desiguais do mundo, nem a prepotência das forças que historicamente o definem e o mantêm. O país resulta na combinação de uma altíssima concentração de capital para poucos, com a manutenção de grandes massas na miséria, o alívio da pobreza ou um precário acesso ao consumo, sem a justa partilha da riqueza socialmente produzida. (FRIGOTTO, 2011, p. 238)

### **2.3 Movimentos sociais, sociedade civil e espaços de participação**

Para compreender a influência dos movimentos sociais nos debates e ideias sobre o SNE, é preciso situar a participação democrática na experiência brasileira, objetivo da presente seção.

A construção de uma sociedade mais justa passa por estabelecer arenas para o debate, valorizando o conflito, abrindo espaço para o litígio, para dar voz a demandas, para possibilitar a criação de uma nova subjetividade. Para Vera Telles (2006, p. 404), construídas na interface entre Estado e sociedade, arenas públicas:

[...] permitiriam tornar a gestão pública permeável às aspirações e demandas emergentes da sociedade civil, retirando do Estado o monopólio exclusivo da definição de uma agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida da sociedade. E isso significaria um outro modo de se construir uma noção de interesse público: uma noção plural e descentrada, capaz de traduzir a diversidade e complexidade da sociedade, rompendo, por isso mesmo, com uma versão autoritária, solidamente enraizada na histórica política do país, confundida com a razão do Estado e identificada como imposição autoritária da lei.

Com a chegada da esquerda ao executivo, o tema da participação ganha a atenção do Governo que, embora mantenha uma política neoliberal, procurou criar mecanismos de distribuição de direitos sociais com políticas públicas como Bolsa Família, implementação de

---

<sup>30</sup> Portal Inep (1999).

cotas raciais, ampliação do Fundef para Fundeb, entre outras. A expectativa de que tais políticas, especialmente as de educação, funcionassem como difusor de uma visão de mundo na qual a educação estivesse articulada com a transformação social, promovendo consensos e adesões de grande parte da sociedade, não se concretizou efetivamente, como demonstrado nas eleições de 2018.

Embora seja possível pensar que o projeto eleito em 2018 só foi possível em contraponto ao sistema educacional e a uma cruzada contra o “marxismo cultural”, representado pelo projeto “Escola sem partido”, um dos críticos do continuísmo das políticas neoliberais do governo PT, Francisco Oliveira (2006), relata no artigo “O Momento Lenin”, a chegada do PT ao governo:

[...] carisma do presidente tem atuado como um poderoso anestésico sobre as demandas populares que cresciam sob o governo FHC, e opera uma espécie de sequestro da sociedade organizada... A transferência do PT para o interior do governo imediatamente provoca a paralisia dos movimentos sociais. Aqui, em termos gramscianos, o amplo “movimento” da conquista do governo anula as “posições” anteriores, pois o partido da oposição transforma-se no partido da ordem. (OLIVEIRA, 2006, p. 29-30)

Corroborando tal visão, conforme aponta estudo feito pelo Ipea (2012, p. 575), analisando a incidência de esferas de participação da sociedade civil nos debates de políticas públicas, ao final de 2011, 13 novos conselhos nacionais haviam sido criados pelo Governo Lula. Nos conselhos consultivos, a participação da sociedade civil compunha 58% dos membros e 53% nos deliberativos, o que demonstra maior participação dos gestores públicos em espaços nos quais o poder decisório é esperado, de maneira a evitar riscos de aprovação de propostas não alinhadas à orientação do governo. No período Lula (2003-2010), foram criados mais conselhos consultivos (nove) do que deliberativos (seis) no âmbito do Governo Federal. A concepção de fundo para implementação de diferentes formas de participação democrática vem da inspiração gramsciana de incrementar a “porosidade” do estado como um “Estado ampliado” (SILVA, 2017, p. 20).

Dagnino (TEIXEIRA e TRINDADE, 2018) entende que as possibilidades de participação durante o governo PT foram idealizadas, que o caminho seria mais fácil, que haveria mais avanço, que haveria mais influência no poder decisório para os movimentos sociais, mas, em referência ao artigo dela com Ana Claudia Teixeira, em 2014, o aprofundamento da gestão pública democrática no Governo Federal foi muito limitado, pois a experiência prévia do partido em nível local não conseguiu ganhar nenhum tipo de tradução no nível nacional. A autora considera irônico que a visibilidade da chamada arquitetura

participativa se revelou mínima na sociedade e destaca o “desastre” da proposta do Sistema Nacional de Participação Social, Decreto 8.343/2014, uma vez que os cidadãos nem sabiam do que se tratava.

Para ela, a questão da pobreza servindo ao projeto de poder, apologia ao consumo, não acompanhada de um estímulo ao avanço dos direitos e da cidadania, ou à organização coletiva e participação resultou numa “confluência perversa”, cujo ápice foi a crise de representação manifestada pelos atos públicos de 2013. Por confluência perversa, Dagnino (2004) relaciona os diversos aspectos que se entrelaçam na construção entre neoliberalismo e processo democrático participativo. Neste caso específico, trata da transformação do cidadão em consumidor (DAGNINO, 2004, p. 150) e, no caso do Brasil e da América Latina, “determinou uma profunda inflexão na cultura política” (2004, p. 146).

Não pretendemos adentrar aqui nas manifestações de 2013, cuja análise seria complexa demais para a presente pesquisa, mas cabe relacionar com a perspectiva de Dagnino, na medida em que, naquelas manifestações, os cidadãos/consumidores formados na lógica neoliberal, apresentam-se mais como um movimento amorfo e disperso em diversificadas demandas, como se não estivessem articulados pela organização da sociedade civil. Relacionando com a questão da confluência perversa, tais cidadãos manifestantes, na lógica inversa da apresentada pela autora (DAGNINO, 2004, p. 150), não reconhecem os movimentos sociais como representantes de suas demandas e insatisfações.

No entanto Dagnino ressalva que não considera adequado usar o termo “cooptação” para analisar a inserção institucional dos movimentos sociais junto ao sistema político e prefere utilizar alianças, compartilhamentos. Quando questionada sobre se o “Pacto Lulista” teve impacto negativo nos movimentos sociais, a autora levanta o paradoxo entre a sedução da promessa de uma participação efetiva no poder decisório e a real capacidade de influência dos movimentos. A ideia de direitos, da cidadania, como possibilidade de guarda-chuva articulatório pela sua capacidade integradora de diferenças funcionou durante um tempo, mas se esvaiu.

Segundo artigo Participação Popular - A construção da democracia participativa, de Mateos (2011),

Políticas Públicas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Nacional de Habitação, o plano de expansão das universidades públicas, o ProUni, a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), as políticas afirmativas contra a discriminação racial, de mulheres e minorias sexuais e o amplo conjunto de medidas que impulsionaram enormes avanços

na agricultura familiar nos últimos anos foram formulados e decididos com a participação direta de milhões de brasileiros, por meio de inúmeros canais criados ou ampliados para consolidar a democracia participativa no país. Só as 73 conferências nacionais temáticas realizadas para debater políticas públicas envolveram, em seus vários níveis, cerca de cinco milhões de pessoas. Mais da metade dos conselhos nacionais de políticas públicas que contam com participação popular foram criados ou ampliados de 2003 a 2011. (MATEOS, 2011)

Como alerta SILVA (2016, p. 24), com a chegada do PT ao poder, há um refluxo das mobilizações e de atuação defensiva do sindicalismo, ganhando força a defesa de minorias.

Em resumo, em uma via de mão dupla, na disputa de poder por espaços decisórios, o Estado precisa da sociedade civil organizada para justificar a participação democrática e/ou executar determinadas ações direcionadas pela sua decisão, enquanto a sociedade civil organizada, representada pelos movimentos sociais e terceiro setor, relacionam-se com o Estado para influenciar a agenda das políticas públicas e garantir suas reivindicações. Ainda que não tenhamos vivido no Brasil o equilíbrio de tal relação, este é um processo que só é passível de ocorrência em um governo democrático.

Gramsci (2014) propôs uma concepção de sociedade civil, ao tratar do processo gradual de construção histórica da participação democrática via sujeitos e suas relações com Estado. Propomos trazer Gramsci para pensar diferentes perspectivas dessa relação: a questão hegemônica como lente para tratar a participação democrática e a relação com o estado, e a possibilidade da aplicação do conceito no contexto político de 2010-2018.

Para Dagnino (TEIXEIRA; TRINDADE, 2018, p. 255),

A “construção democrática” contém também a ideia de processo gradual. E isso vem direto de Gramsci. Contém também a ideia do sujeito e da agência. No sentido de que, se é uma construção histórica, necessariamente, ela requer sujeitos. Isso se conecta com todo o debate sobre movimentos sociais, sociedade civil e etc.

Como critério metodológico, Gramsci (2014) propõe olhar para o resultado das relações orgânicas entre estado ou “sociedade política” e “sociedade civil” como uma unidade histórica, observando a formação de grupos sociais subalternos, sua adesão ativa ou passiva às formações políticas dominantes, as tentativas de influir sobre os programas para impor reivindicações próprias e as consequências que tais tentativas têm na determinação de processos de decomposição e de renovação; o nascimento de novos partidos de grupos dominantes, para atender ao consenso e ao controle dos grupos sociais subalternos; as novas formações que

afirmam a autonomia dos grupos subalternos, mas nos velhos quadros (GRAMSCI, 2014). O autor também verifica que, entre os grupos subalternos, um exercerá ou tenderá a exercer sua hegemonia por meio de um partido; é preciso, portanto, identificar o consenso ativo ou passivo (GRAMSCI, 2014).

Nesse sentido, Gramsci (1997) também ajudará a identificar um elemento importante das relações de força que é o teorema das proporções definidas, no caso das composições de espaços de participação, uma vez que “nos agregados humanos o elemento qualitativo tem função predominante, enquanto não pode ser medido matematicamente”. E, ainda, observar a característica da hegemonia pela

[...] combinação da força e do consenso, que se equilibram alternadamente sem que a força suplante muito o consenso, ou melhor, procurando obter que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações – os quais, por isso, em determinadas situações, são artificialmente multiplicadas. (GRAMSCI, 1997)

Dagnino (2018) aponta para a pulverização de agendas que marcam a redemocratização, a partir dos anos 1980. Sua análise é complementada por Teixeira):

Há no Brasil uma forte trajetória por políticas públicas específicas (saúde, educação, assistência social etc.) ou por sujeitos sociais (mulheres, negros, indígenas, idosos, etc.), e a ênfase tem sido em estruturar estas políticas (muitas vezes de forma fragmentada, sem as devidas interconexões entre elas), a partir da dimensão do direito. O terreno onde se ancoram estas experiências costuma ser no “direito a ter direitos” (ARENDR, 2000), muito provavelmente expressando uma forma de atuação dos movimentos sociais brasileiros, muito mais focados em políticas públicas do que outros países (AVRITZER, 2010), e com seus vínculos com o sistema político elegendo políticos que representam ou vocalizam suas lutas. (TEIXEIRA, 2013, p. 5)

Considerando que é na esfera pública estatal que se asseguram direitos e é nesse âmbito da reivindicação por direitos que o protagonismo da sociedade civil será requerido para a democratização da gestão pública, que se dá a partir dos anos 1990, esse processo abre caminho para novos atores sociais nas políticas de parceria entre Estado e sociedade civil, fazendo nascer uma nova cidadania (DAGNINO, 1994).

Como apontado anteriormente, no período do governo de esquerda, os espaços de interlocução organizada e participação de tais entidades foram bastante ampliados. Dagnino, em entrevista a Teixeira e Trindade (2018), destaca que espaços públicos viabilizam o conflito em oposição aos espaços de participação institucionalizados, ou, como aponta Teixeira (2013), no caso brasileiro, resulta numa inversão semântica de “controle social”, na qual o Estado

orienta os espaços de ação das instituições da sociedade civil organizada.

Esse parece ser um aspecto importante a ser analisado no caso da pesquisa em questão, uma vez que a produção das políticas públicas, em especial a proposta de um Sistema Nacional de Educação, é feita a partir das interações entre sociedade civil e sociedade política, atores que não podem ser analisados separadamente, senão nos espaços nos quais se concretiza o consenso ou o dissenso. Daí a escolha em tratar como objeto de investigação o Fórum Nacional de Educação e as Conferências Nacionais de Educação.

A questão da proporcionalidade de participação, por exemplo, é uma característica importante da configuração de conselhos e fóruns. Em princípio, deveria ser garantida uma baixa proporção de representantes do Estado, conferindo metade das representações aos chamados “usuários” e a outra metade dividida entre governo, trabalhadores e prestadores de serviços (TEIXEIRA, 2013). A autora aponta que a paridade numérica junto aos conselhos não segue necessariamente uma igualdade de representação, não apenas em função do maior ‘poder de fogo’ do poder público, mas também pelo variado nível de organização e reconhecimento das diferentes organizações da sociedade civil. Também entre elas umas tem mais poder de fogo que outras.

Além disso, nestes espaços, acaba configurando-se uma certa tendência a plataformas de projetos pessoais, na qual os atores envolvidos utilizam a arena para divulgação da sua própria atuação, enfraquecendo a finalidade da produção colaborativa. Há que se ter em conta a disputa de poder que acontece também entre as instituições participativas, seja pelo poder intelectual, econômico, político ou midiático. Mas é no compartilhamento do sensível, dos horizontes de percepção, nos termos de Rancière (1996), que se pode produzir, por meio do dissenso, algo diferente em termos de políticas públicas.

O avanço da democracia participativa e do ativismo social resultou em uma miríade de espaços participativos como “uma expressão das ambiguidades e contradições que marcam a sociedade brasileira” (TEIXEIRA, 2013). Se há uma unidade entre eles, segundo Reis (2015), esta seria apontada pelo contraste com Estado e mercado. Assim, há uma miríade de espaços e participantes do ativismo social que representam justamente a diversidade e as contradições da sociedade brasileira, mas que configuram um grupo, uma unidade que não é nem o Estado, nem o “mercado”. É um terceiro elemento. Mas seria necessário investigar as fronteiras dessa relação, uma vez que alguns ativistas atuam para alcançar seu lugar no governo e outros defendem ideias ou são “patrocinados” pelo mercado.

No âmbito das Teorias clássicas dos movimentos sociais, a Teoria da mobilização de Recursos (TMR) foca a dimensão micro-organizacional e a estratégia de ação coletiva. A Teoria dos Processos Políticos (TPP) privilegia o ambiente macropolítico e incorpora a questão cultural por meio da análise dos repertórios. A Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), por sua vez, acentua os aspectos simbólicos e cognitivos (ALONSO, 2009, p. 69).

Em resumo,

[...] os teóricos do comportamento coletivo dos anos 50 e 60 se detiveram nos descontentamentos responsáveis pela mobilização. Os teóricos da mobilização de recursos dos anos 60 e 70 concentraram-se na liderança e na organização. Nos anos 80 e 90, como Gramsci, os teóricos do enquadramento interpretativo e identidade coletiva trataram das fontes de consenso. (TARROW, 2009, p. 31)

Destacamos, para este trabalho, o conceito de oportunidade política (TARROW, 2009, p. 36) como um conjunto de indícios do surgimento do confronto político e o movimento da cadeia causal que pode levar a uma interação sustentada com autoridades e movimentos sociais que pressupõe recursos externos ao grupo, custos da ação coletiva que revelam aliados, pontos vulneráveis, conduzem à ação em torno de temas comuns, formas de acesso a instituições e capacidade de repressão, partindo do modelo de análise dos movimentos sociais em conexão com política, estrutura e sucesso (TILLY, 1978) e na premissa trazida por Jenkins e Sabatier (2003) de que as oportunidades mudam com o tempo (TARROW, 2009, p. 36).

Para traçar um panorama do cenário brasileiro da participação democrática na área da educação, é preciso retomar a história da construção dos espaços de diálogo instituídos desde a década de 1980 e o esforço coletivo empreendido na área da educação, bem como a configuração das arenas e atores que, desde 2010, participaram das discussões em torno das políticas públicas de educação, objetivo do próximo capítulo.

### 3. A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NOS FÓRUNS E NAS CONFERÊNCIAS DE EDUCAÇÃO E A FORMULAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O processo histórico de construção de espaços de diálogo é mencionado no próprio documento referência da Conferência Nacional de Educação (Conae 2018) ao fazer menção à participação democrática e engajamento da sociedade.

Nos últimos anos, a agenda educacional foi revigorada e fortalecida por meio da interação democrática entre representantes de segmentos e setores dos distintos sistemas de educação, órgãos e instituições educativas, dos poderes executivo, legislativo e judiciário, de todas as esferas federativas, bem como por meio do estímulo à participação e do diálogo social, por diferentes instrumentos e mecanismos (conferências, consultas e audiências públicas, conselhos, comissões e fóruns, arenas federativas de negociação e cooperação). Há, portanto, uma trajetória recente de forte engajamento e participação nas políticas públicas que vem mobilizando diferentes áreas e amplos setores da sociedade. Em suas 2 (duas) edições anteriores, em 2010 e 2014, a CONAE mobilizou milhões e milhões de brasileiros e brasileiras, envolvidos com a educação básica e superior e do mais vasto espectro de instituições nacionais. Tais legados e experiências precisam ser integralmente preservados, como conquista da sociedade.

As Conferências Nacionais de Educação dos últimos anos foram precedidas, importante trazer à memória, por outros importantes espaços de diálogo e participação para a promoção de discussões sobre conteúdos da política educacional. (CONAE 2018)<sup>31</sup>

A história de constituição dos espaços democráticos na área da educação e das instâncias de participação da sociedade civil são profundamente documentadas e analisadas por autores de diversas áreas, da educação à economia, como Saviani (2010; 2018), Abicalil (2013), Dourado (2010; 2013; 2018), Frigotto (2011), Marinho (2016), Cury (2007; 2008), Aguiar (2016).

De 1980 a 1991 aconteceram seis edições da Conferência Brasileira de Educação (CBE), que, a partir de 1996, transformaram-se no Congresso Nacional de Educação (CNE) e, por fim, nas Conferências Nacionais de Educação (Conae), sendo a primeira realizada em 2010.

A I Conferência Brasileira de Educação, foi realizada em 1980, sob a liderança das entidades de caráter acadêmico (PINHEIRO, 2012). A II Conferência Brasileira de Educação, em 1982, teve como tema central “Educação: perspectivas na democratização da sociedade”

---

<sup>31</sup> Conae (2018).

(SAVIANI, 2008), e já contava com a participação da Confederação dos Professores do Brasil (CPB),<sup>32</sup> a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes)<sup>33</sup> e a União Nacional dos Estudantes (UNE). A arena se abre para participação do movimento sindical e de estudantes.

A III CBE, em 1984, contou com a participação do movimento Diretas Já, e a pauta girou em torno da dificuldade de integrar didática e política educacional, o micro (escola) com o macro (sociedade e Estado) (PINHEIRO, 2012).

Já na IV CBE, em 1986, representantes da academia levaram propostas já preparadas, e coube à assembleia apenas aprovar o texto final. Após a CBE, nasceu a proposta de um Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), com o objetivo de “reivindicar um projeto para a educação, como um todo e não apenas para a escola”. A Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito foi lançada na mesma semana da Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte da Constituinte, na primeira fase da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Participaram do FNDEP:

- ✓ Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes-SN);
- ✓ Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (Fasubra Sindical);
- ✓ Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- ✓ Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee); Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST);
- ✓ Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional (Sinasefe), União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime);
- ✓ União nacional dos Estudantes (UNE);
- ✓ União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes);
- ✓ Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope);
- ✓ Associação Nacional de Educação (Ande);
- ✓ Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae);
- ✓ Associação de Educadores Latino-Americanos e do Caribe (AeLAC);
- ✓ Comissão Nacional de Assuntos Educacionais do Partido dos Trabalhadores (Caed/PT), Confederação Nacional dos Servidores Públicos Federais (Condisef);

---

<sup>32</sup> Em 1990, a CPB passou a se chamar Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

<sup>33</sup> Em 1988, após a promulgação da atual Constituição Federal, passou a ser Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN).

- ✓ Representantes de Fóruns Estaduais em Defesa da Escola Pública.

Nomear as entidades participantes desde então é importante para a pesquisa em questão, não apenas para reconhecer-lhes como atores do processo histórico, mas para, posteriormente, identificar quais delas seguem fazendo parte dos movimentos sociais, quais se retiraram, quais delas continuam nos espaços de debate e que posicionamento vão tomando ao longo do período de recorte da pesquisa.

Naquele momento, a coalizão era formada, em sua maioria, por movimentos sindicais e academia, e

Tratava-se, de um lado, da construção articulada de uma reação aos princípios do capitalismo excludente em sua versão neoliberal e, de outro, de desencadear um movimento nacional à Reforma do Estado brasileiro, consubstanciada nas reformas à Constituição Cidadã de 1988: Reforma Administrativa, da Previdência, Educacional - que definiu a política de focalização e a adesão aos acordos firmados com organismos internacionais, em especial, com o Banco Mundial. (BOLLMAN, 2010)

Talvez seja possível afirmar que a citação acima corrobora a ideia de Dagnino (2004) de “projetos políticos em disputa”, em que a reação ao neoliberalismo faz nascer também a semente dos atores que ocuparão parcela significativa dos movimentos sociais, dominando a agenda de políticas públicas, especialmente no que se refere ao setor da educação.

Em 1987, o Fórum lança a Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita, do qual participaram as seguintes entidades:

- ✓ Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes);
- ✓ Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPEd);
- ✓ Associação Nacional de Educação (Ande);
- ✓ Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (Anpae);
- ✓ Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC);
- ✓ Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (Seaf);
- ✓ Confederação de Professores do Brasil (CPB);
- ✓ Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes);
- ✓ Confederação Geral de Trabalhadores (CGT);
- ✓ Central Única de Trabalhadores (CUT);
- ✓ Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (Fenoe);
- ✓ Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra);
- ✓ Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);

- ✓ União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes);
- ✓ União Nacional dos Estudantes (UNE).

Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, destinada a

[...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. (BRASIL, 1988)

A carta magna apresenta, então, no Capítulo III, Da Educação, Da Cultura e do Desporto, a seção I, dedicada, nos artigos 206 a 214, aos princípios e organização da educação nacional.

A V CBE, em 1989, teve como tema “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: compromisso dos educadores”. A VI CBE, em 1991, contou com a participação de mais de 6 mil educadores. O I Congresso Nacional de Educação (Coned), em 1996, teve o tema “Educação, Democracia e Qualidade Social”, e foi focado na tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394, de 1996), além de lançar as bases para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE).

O II Congresso Nacional de Educação, em 1997, teve como tema “Consolidando um Plano Nacional de Educação” e o Sistema Nacional de Educação já aparece como proposta de debate. O III Congresso Nacional de Educação, em 1999, “ocorre numa conjuntura de disputa de projetos educacionais, mais uma vez, reeditando, com diferentes personagens, a condução do processo democrático de elaboração de sua proposta alternativa de educação - a do Fórum Nacional” (BOLLMAN, 2010, p. 668).

Assim, de 1999 a 2010, quando o FNE foi de fato instituído, passaram-se 11 anos. Na época, para Leher (2002, p. 173), os movimentos sociais tradicionais, defensores da escola pública no Coned, eram rotulados de arcaicos, mesmo propondo uma agenda educacional republicana e laica. Inversamente, os novos movimentos, qualificados como modernos, defendem uma agenda educacional vinculada a interesses particularistas que plantam as bases de crítica às deficiências do serviço público, propondo “formas anacrônicas de filantropia”.

Em 2001, foi editado o texto que estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE), na Lei n.º 10.172, que apresentava como uma de suas diretrizes a “[...] gestão democrática e

participativa”, a ser concretizada por políticas públicas educacionais, especialmente voltadas à organização e ao fortalecimento de colegiados em todos os níveis da gestão educacional.

No IV Congresso Nacional de Educação, em 2002, o debate girou em torno do recém-editado PNE, os valores neoliberais implícitos e a defesa da educação pública e gratuita, defendida pelo FNDEP. Essa polarização acompanhará as discussões até a I Conae, em 2010. Já o V Congresso Nacional de Educação, em 2005, volta a discutir o Sistema Nacional de Educação: ausência de políticas para sua constituição, cujas questões disparadoras do debate foram: Como vencer o argumento da autonomia das três esferas administrativas? Como providenciar a construção de um efetivo “regime de colaboração” entre estas esferas? Como viabilizar o Conselho Nacional de Educação (CNE) que defendemos? Como discutir o papel e a função do Fórum Nacional de Educação (FNE) e viabilizá-lo? Essas perguntas até hoje não foram respondidas.

É importante destacar que, no mesmo período de 2000 a 2005, a Câmara dos Deputados, por meio de sua Comissão de Educação e Cultura, realizou cinco Conferências Nacionais da Educação.

Em 2006, a Emenda Constitucional n.º 53 dá uma nova redação ao artigo 23, preparando o terreno para aquilo que está no cerne dos debates do SNE, ou seja, a vinculação normativa da cooperação entre os entes federados para garantia dos direitos sociais, como descrito no parágrafo único: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Em 2008, a Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb) tem como eixo central a “Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação”. Por sua vez, a Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009, assinada pelo então Deputado Federal Michel Temer, estabelece:

Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de **articular o sistema nacional de educação** em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

.....  
VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (NR)

Este foi um momento importante para dar impulso à construção do Plano Nacional de Educação de 2014 e fomentou sobremaneira os debates sobre o SNE.

### **3.1 As Conferências Nacionais de Educação (Conae)**

A 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae) aconteceu de 28 de março a 1º de abril de 2010, em Brasília, e teve como tema: “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. No documento final do encontro, ficou estabelecido que o Ministério da Educação (MEC), o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação (FNE) seriam responsáveis pela gestão democrática, garantindo a participação de fóruns e conselhos em “espaços articulados de decisão e deliberação coletivas para a educação nacional”.

Dela, participaram as seguintes entidades:

- ✓ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep);
- ✓ Conselho Nacional de Educação (CNE);
- ✓ Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados;
- ✓ Comissão de Educação do Senado;
- ✓ Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação;
- ✓ União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime);
- ✓ Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- ✓ Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino (Contee);
- ✓ Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE);
- ✓ União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME);
- ✓ União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes);
- ✓ Confederação Nacional da Associação de Pais e Alunos (Confenapa);
- ✓ Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (Anfope);
- ✓ Movimento Social do Campo;
- ✓ Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Parecia que, enfim, havia a coesão necessária, a mesma que faltou em 1988 e em 1996, para levar a cabo uma transformação na educação nacional.

### **3.1.1 Organização: o estabelecimento de regras para participação democrática**

A participação democrática, assim como na democracia direta exercida pelo voto, requer regras para organizar a vocalização de demandas diversas. Nesta seção, descreveremos a forma de organização dos espaços de participação das Conaes. Dois anos antes do evento, a Portaria Ministerial n.º 10/2008 constituiu uma comissão de 35 membros para coordenar e promover a Conae em todas as etapas. A Comissão Organizadora Nacional, composta por representantes das secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, das entidades dos dirigentes estaduais, municipais e federais da educação elaborou o Regimento e diversos materiais “instrumentais”, de forma a organizar desde a mobilização dos participantes nos municípios, orientações para realização das etapas estaduais, forma de relatoria das contribuições de cada grupo até as regras de votação das plenárias finais.

A Conae 2010,<sup>34</sup> bem como as demais, foi precedida de Conferências Municipais e de Conferências Estaduais e do Distrito Federal realizadas em 2009, momento único na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil e contou com a participação da sociedade civil, de agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudantes.

Conforme estabelecido em regimento, as Comissões Organizadoras das Conferências Municipais e/ou Intermunicipais deveriam ser compostas por representantes dos/das gestores/as da educação; trabalhadores/as em educação; estudantes; dos/das pais/mães. Nas estaduais, representante da Secretaria Estadual de Educação; da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); do Conselho Estadual de Educação; de entidade filiada à Conferência Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); de entidade filiada à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Contee); dos/das professores/as da educação superior pública; dos/das funcionários/as técnicoadministrativos/as da educação superior pública; dos/das professores/as da educação profissional pública; dos/das servidores/as públicos/as da educação profissional; de entidade filiada à União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes); da União Nacional dos Estudantes (UNE); da associação de pais/mães de alunos/as, das entidades de estudo e pesquisa em educação; dos/das gestores/as públicos/as da educação superior; dos/as gestores/as públicos da educação profissional; dos/das gestores/as da educação privada; das articulações sociais em defesa da educação; dos movimentos de afirmação da diversidade.

---

<sup>34</sup> Conae (2018).

Entre as regras para discussão e deliberação das emendas, foram estabelecidos critérios como a necessidade de destaque oral em plenário, admissibilidade do destaque votado durante plenárias de eixo, tempo para cada participante intervir oralmente, acato de questões de ordem, percentual de votos necessários para encaminhamento para a plenária final e regras de votação para a plenária final, conforme estabelecem os Regimentos das Conferências Nacionais de Educação, disponíveis nos sítios na *web*.

Foram credenciados/as 3.889 participantes, dos quais 2.416 delegados/as eleitos e representantes das etapas municipais e estaduais. Foram realizadas 2.824 Conferências Municipais/Intermunicipais que reuniram 776.142 pessoas, 26 Conferências Estaduais/Distrital, que reuniram 23.085 delegados. Isso nos dá uma dimensão da capilaridade dos debates em torno das políticas públicas de educação, uma “apoteose”. No entanto, dadas a complexidade e a dimensão da população impactada por elas, não foi suficiente para que a defesa da educação pública fosse fortalecida a ponto de sobreviver à descontinuidade governamental.

A amplitude dos debates, tanto no âmbito do volume de participantes quanto no espraiamento das temáticas até o âmbito municipal, tem uma importância no processo de aprendizado político coletivo. Conforme destaca Young (2006, p. 163), “o compartilhamento de perspectivas plurais amplia o repertório de cada participante e pode levá-lo a compreender melhor as possíveis consequências de uma política”.

O documento final da conferência, de 165 páginas, apresenta propostas para a Construção do SNE e do PNE, destacando:

O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual/DF e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um.

### **3.2 Conae 2014<sup>35</sup>**

O segundo mandato de Dilma Roussef começa com o *slogan* “Brasil, pátria educadora”, sinalizando que a prioridade do governo estaria na educação. Pode-se afirmar que 2014, ano do PNE, foi a apoteose da educação brasileira. Na fase nacional da Conferência, realizada de 19 a 23 de novembro de 2014, foi registrada a participação de 4.063 pessoas, sendo 2.673 delegados credenciados.

---

<sup>35</sup> Coane (2014).

Como resultado das etapas municipais, estaduais e final, foram contempladas 5.970 emendas (aditivas, supressivas ou substitutivas) ou novos parágrafos ao Documento-Referência. Foram aprovadas, nas plenárias de Eixo e Plenária Final, 834 (14,0%) emendas do Documento-Base e que são incorporadas ao Documento-Referência, constituindo o Documento Final.

### 3.3 Conae 2018<sup>36</sup>

Realizada de 21 a 23 de novembro de 2018, em Brasília, contou com cerca de 1.500 participantes, número bem menor que as edições anteriores. A abertura foi feita pela Coordenadora Nacional do FNE, Maria Ester Galvão, pelo então Ministro da Educação, Rossieli Silva, e contou com a apresentação musical de crianças de uma escola particular. Na sequência, foi colocada em pauta a Aprovação do Regimento da Conae 2018, cuja apresentação foi conduzida por Carlos Lenusa, representante da Capes e membro do fórum. Durante a leitura, já nos primeiros parágrafos do texto, Lenusa não abriu para votação da plenária, o que causou a manifestação de alguns delegados sob gritos de “Pela ordem!”, “A plenária é soberana!”.

Uma delegada do estado de Minas Gerais pediu a palavra, explicou que, após a leitura de cada parágrafo, o mediador deveria colocar em votação e contar os votos, conforme a metodologia e as regras estabelecidas desde o primeiro evento, e discorreu sobre a condução autoritária da leitura do regimento, ao que Lenusa respondeu: “Não aceito participação ideológica”, chamando os seguranças para o palco. As vaias tomaram conta do auditório, é pedida a saída do mediador e a aprovação foi interrompida.

Após intervenção do então Secretário da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino/MEC, Marcos Ozorio, da Coordenadora do Fórum e do representante da ABLGBT, Lenusa sai, a mesa é recomposta, a condução da aprovação é feita por Tony Reis, Diretor-Presidente da Aliança Nacional LGBTI+ e Diretor Executivo do Grupo Dignidade, que inicia sua fala assim: “Conae não é do Temer ou do Bolsonaro, é conquista nossa” (aplaudido). E complementa: “A democracia é o melhor instrumento, mas tem esse nervosismo”. Este episódio, logo na abertura da conferência, já deu o tom das marcantes diferenças entre as edições anteriores e a de 2018, como se o castelo de areia já estivesse em parte desmoronado.

A Mesa 1 tinha como tema o SNE. Marcos Ozório, Secretário da Sase, fez a abertura e destacou que as discussões sobre o SNE acontecem “desde o tempo dos Pioneiros da Educação

---

<sup>36</sup> Conae (2018).

e não desenrola”. Ele destacou que o projeto de Lei do SNE a princípio deveria organizar, mas tem potencial para desorganizar, pois se perde em excesso de funções das comissões tripartites. Lembrou, também, que financiamento não resolve tudo, mas sem ele não tem solução. Em seguida, aconteceu a apresentação de Maurício Villela, secretário de educação de Florianópolis/SC. Em sua fala ele pergunta: “A quem interessa a instituição do SNE? O país é uma colcha de retalhos de instrumentos legais. Mal um gestor se apropria de um, aparece nova lei. Imagine o efeito dominó até chegar ao estudante. A impressão é de que o SNE deixou de ser agenda e virou mandamento”. Ozório acrescenta:

*Educação não está em Brasília, está na escola. Cadê o estudante? Só dá pra pensar educação olhando da escola. [...] No Brasil tem lei que pega e lei que não pega. [...] Entes têm autonomia, mas não têm soberania. [...] Será que precisa do SNE? [...] Vem pra dar mais poder a quem já tem muito poder... Estado e união são entes abstratos. A gente vive é na cidade [...]. Não precisa mais lei, precisa fortalecer o regime de colaboração. Passa 2 de janeiro, muda governo e a escola está lá. É lá que se faz a política de estado. Vou assumir que tenho bronca da palavra custo no CAQ porque custo lembra preço. Prefiro valor.*

No fim da mesa, um dos presentes, gestor da Secretaria de Educação de Minas Gerais, Lucas Evêncio, entrevistado para a pesquisa desta dissertação, desabafa: “Vim participar desta mesa que falaria sobre o SNE e tudo o que foi dito aqui é contra o SNE”.

Em outra mesa do evento, sobre financiamento e Custo Aluno Qualidade, Tiago Alves, doutor no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFPR), apresentou um sistema desenvolvido pela Universidade para Simulação de cenários do CAQ, o SIMCAQ. Os dados educacionais utilizados pela equipe do núcleo estão disponíveis em <[www.dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br](http://www.dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br)>. Para ele, financiamento da escola pública é fundamental porque quem não pode pagar por educação precisa da escola pública. No entanto, financiamento em si não garante qualidade. Portanto, é preciso considerar fatores escolares e não escolares, monetários e não monetários. Não se pode fazer análise só pelo Ideb porque ele não reflete a formação para a cidadania.

Participaram do Colóquio 1 Francisco Cordão, do Conselho Nacional de Educação, Álvaro Moreira Domingues Junior, do FNCEE/DF, e Maria Inês Fini, presidente do Inep. Para Álvaro, o entrave para aprovar o PL do SNE é o CAQ, e propõe trocar “custo” por “investimento”, repensar a metodologia de cálculo e a proposta de comissão tripartite, que envolveria União, estados e municípios. Relata que em 8 de junho de 2018 foi apresentada ao Congresso uma proposta negocial, mas o contexto político e a vaidade deram prioridade ao

ativismo partidário, uma vez que o deputado que apresentou o PL do SNE na câmara, Deputado Ságuas Moraes do PT/MT, foi orientado a tirar o projeto de pauta porque “algum partido” usaria como trunfo o fato de ter aprovado a lei do Sistema Nacional de Educação no governo Temer. Já Francisco Cordão defendeu que o SNE já está regulamentado pela CF arts. 205, 206, 208 e 211 e também pela LDB. Além disso, ele afirmou que o Projeto de nação está na CF, e encerrou sua fala citando Rui Barbosa: “a ignorância popular é mãe da imbecilidade”.

No Colóquio 3, sobre Gestão Democrática, o assunto das eleições diretas para diretores foi marcado por falas como “Ajuste de interesses mascarado de gestão democrática”, acionamento do Ministério Público recomendando que os promotores de justiça assegurem a participação democrática. Em Sergipe, procuradores e promotores fizeram levantamento e obrigaram prefeitos a assinarem termo de compromisso com movimentos sociais em 2015 e vão voltar em 2018 para dizer o que está sendo feito. O alinhamento dos movimentos sociais com o MP para pressionar o executivo pode ser acompanhado em <<http://mpeduc.mp.br>>.

Conforme pudemos observar, a plenária de encerramento aconteceu sem maiores manifestações, e poucos foram os itens questionados e levados à votação. As moções para alterações significativas no texto referência da Conae 2018 precisariam de 352 assinaturas, e nenhuma conseguiu. Para Maria Esther Galvão, coordenadora do FNE, a participação nacional se materializou nesse momento: “Isso é emocionante, é histórico. Para nós, do Fórum Nacional de Educação, é a certeza de que a educação estará na principal pauta do novo governo”.<sup>37</sup>

### **3.4 O Fórum Nacional de Educação (FNE)**

É instituído pela Portaria n.º 1.407, de 14 de dezembro de 2010, o Fórum Nacional de Educação (FNE), que tem a responsabilidade pela coordenação das conferências de educação. No Regimento interno, em seu artigo 3º, o FNE deve ser integrado por membros representantes de diversos órgãos e entidades, somando mais de 30 instituições. Devem ser constituídos como membros os representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- I - Secretaria Executiva Adjunta (SEA), do Ministério da Educação;
- II - Secretaria de Educação Básica (SEB), do Ministério da Educação;
- III - Secretaria de Educação Superior (SESu), do Ministério da Educação;
- IV - Secretaria de Educação Especial (Seesp), do Ministério da Educação;
- V - Secretaria de Educação a Distância (Seed), do Ministério da Educação;

---

<sup>37</sup> TV Escola E-Notícias (2011).

- VI - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), do MEC;
- VII - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), do Ministério da Educação;
- VIII - Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal (CEC);
- IX - Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (CEC);
- X - Conselho Nacional de Educação (CNE);
- XI - Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes);
- XII - Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem);
- XIII - Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen);
- XIV - Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc);
- XV - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif);
- XVI - Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed);
- XVII - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime);
- XVIII - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- XIX - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee);
- XX - Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras (Fasubra);
- XXI - Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino (Proifes);
- XXII - Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (Sinasefe);
- XXIII - Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (Fncee);
- XXIV - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME);
- XXV - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes);
- XXVI - União Nacional dos Estudantes (UNE);
- XXVII - Confederação Nacional de Pais de Alunos (Confenapa);
- XXVIII - Comunidade Científica;
- XXIX - Movimentos Sociais do Campo;
- XXX - Movimentos de Afirmação da Diversidade;

XXXI - Movimentos em Defesa da Educação;

XXXII - Entidades de Estudos e Pesquisa em Educação;

XXXIII - Centrais Sindicais dos Trabalhadores;

XXXIV - Confederações dos Empresários e Sistema “S”.

Os critérios para a composição do FNE estabeleceram a representação de segmentos e de setores da sociedade. Além disso indicavam: a preocupação com o reconhecimento público do órgão, da entidade ou instituição integrante do Fórum; sua abrangência nacional, estabelecida a partir da representação em, pelo menos, sete estados da Federação, pertencentes a, no mínimo, três regiões do País, bem como o tempo de existência e a quantidade de filiados, associados ou pessoas representadas (MARINHO, 2016, p. 138). Segundo o Regimento Interno do FNE, artigo 13, o processo de deliberação busca “a definição consensual dos temas apreciados”. Todavia, quando não for possível obter tal consenso, “as decisões serão encaminhadas ao debate e à votação e serão aprovadas por maioria simples dos votos, exceto quando for exigido quórum qualificado, que corresponde ao número mínimo de dois terços dos membros votantes presentes” (BRASIL, 2011, Art. 13, § 1º).

Para Marinho (2016, p. 138), a proposta está relacionada à ideia do consenso progressivo como mecanismo indutor das decisões, em que a plenária constitui-se na instância máxima deliberativa (BRASIL, 2011, Art. 16) e atua como diretoria plena, na qual todas as representações atuam com direito à voz e ao voto e deliberam sobre quaisquer assuntos constantes da pauta (BRASIL, 2011, Art. 14, Inciso I). A estrutura do FNE prevê duas comissões permanentes: uma de “Monitoramento e Sistematização” e outra de “Mobilização e Divulgação”, e estabelece a organização de Grupos de Trabalho Temporários (GTT), com duração máxima de 180 dias, prorrogáveis por igual período sempre que necessário (BRASIL, 2011, Arts. 18-20), principalmente para tratar de questões da política nacional de educação. O autor também apresenta, em sua dissertação (p. 140), a fala de um representante da CONTEE/CONSED que relata a ocorrência de pressões externas e *lobbys*, “pois o Fórum tinha importância do ponto de vista político e era um espaço em que você tinha, muitas das vezes, da presença do Ministro para poder conversar”.

Importante destacar que é no âmbito do Fórum que se cria, pela primeira vez, espaço para a participação oficial dos Movimentos de Afirmção da Diversidade. Um outro ponto que chama a atenção é o item XXXI da Portaria, Movimentos em Defesa da Educação, como se

todos os outros não o fossem. Mas, como alerta Tilly (2009, p. 20), um movimento social também é uma interação sustentada entre pessoas poderosas e outras que não têm poder.

Um dos poucos trabalhos acadêmicos utilizando o MCD aplicado à área da educação no Brasil é a dissertação de Lara Elena Ramos Simielli, apresentada em 2008 na Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas de São Paulo. Sob o título *Coalizões em Educação no Brasil: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública*, a autora desenvolve sua pesquisa sobre duas coalizões de defesa: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Todos pela Educação. Sendo ambas participantes do Fórum Nacional de Educação, consideramos importante trazer algumas das descobertas da autora que ajudam a explicar três fatores que impactam o processo de construção da ideia de SNE e que se alinham com as hipóteses do MCD:

1. embora tenham uma causa em comum, as coalizões CNDE e TPE têm valores e formas de atuação bem diferentes;
2. ambas disputam alinhamento governamental;
3. o TPE alcança o alinhamento em função do poder de fogo econômico, empresarial e midiático, e a CNDE, pelos estudos técnicos e pela projeção internacional.

Aproveitando dados da pesquisa de SIMIELLI (2008), destacamos a origem, a composição, as crenças e valores dos movimentos acima citados, aplicando elementos que compõe a estrutura de análise do modelo de Sabatier e Jenkins-Smith, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Exemplo de aplicação do MCD em dois movimentos participantes do FNE

<b>Coalizão</b>	<b>Origem</b>	<b>Composição</b>	<b>Crenças e valores</b>	<b>Regras e recursos</b>	<b>Atores</b>	<b>Influência/relação com governo</b>
CNDE Movimento político	1999 Campanha Global pela Educação e Campanha Latino-Americana e do Caribe pelo Direito à Educação. Ligação com escola pública (professores, gestores).	Ação Educativa, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Fundação Abrinq, MST.	Escola Pública Custo Aluno/Qualidade/ Financiamento.	Informações técnicas, Articulação institucional, pressão sobre autoridades, mobilização popular, produção e disseminação de conhecimento (CAQ). Dificuldade em angariar recursos privados. Não recebem recursos do governo. Recursos da cooperação internacional. Plan, ActionAid e Save the Children Ligação com legislativo.	Daniel Caras	Legislativo, Órgãos internacionais Ministério Público. Derrubada de vetos ao PNE, cumprimento da lei do Fundef, definição do custo aluno/qualidade e participação da sociedade civil nos planos de educação. Prêmio Darcy Ribeiro 2007 pela Regulamentação do Fundeb entregue pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados em nome do Congresso Nacional. Aprovação do CAQ nas etapas estaduais da Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb). Inserção do CAQ no PNE.
<b>Coalizão</b>	<b>Origem</b>	<b>Composição</b>	<b>Crenças e valores</b>	<b>Regras e recursos</b>	<b>Atores</b>	<b>Influência/relação com governo</b>
TPE Movimento empresarial	2006 Instituto Faça Parte, Amigos da Escola, da Rede Globo, Empresários. Sem ligação direta com escolas públicas.	Institutos, fundações e organizações sociais da iniciativa privada, Consed, Undime, elite econômica. Ausência de professores e estudantes.	Metas para educação até 2022, Mobilização da sociedade para influenciar prioridade da educação porque Estado não dá conta.	Acesso direto ao Ministro, “formadores de opinião”, Mídia e Divulgação. Mantido por Gerdau; Banco ABN AMRO Real, Banco Itaú, Fundação Bradesco, Fundação Itaú Social, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar DPaschoal, Instituto Ayrton Senna. Podem receber recursos do governo. Ligação com o Executivo.	Priscila Cruz	PDE (2007) Plano de Metas compromisso Todos pela Educação (Haddad). IDEB foi criado em 2007 pelo Governo Federal. TPE foi chamado para defender. Alinhamento com Executivo, tanto governos PT quanto Temer, em função da visibilidade na mídia.

Como afirma a autora, ao analisar as duas colisões encontramos “dois pólos de debate que não incluem o outro em suas discussões, apesar da retórica de inclusão. Nenhuma das duas considera a outra legítima” (SIMIELLI, 2008, p. 196), fazendo com que, mesmo que haja um discurso de abertura e inclusão em ambas, não ocorra a real junção de esforços. Esta divisão surge em decorrência das diferenças nas visões de mundo e no sistema de valores dos membros das duas coalizões – que serão dificilmente transformadas. No entanto, fica evidente que há uma relação entre a pressão exercida pelos atores na formulação e na implementação de políticas públicas, ainda que as escolhas finais sejam tomadas pelos atores governamentais.

Destaca-se, ainda, que os membros da Campanha declararam insatisfação com o governo Lula com relação à falta de debates sobre o PDE e no diálogo com a sociedade, conforme a fala de Daniel Caras: “o governo Lula não tem interlocução efetiva com a sociedade civil, mas pelo menos ouve, ainda que com dificuldades” (SIMIELLI, 2008, p. 188-189) e “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” (SIMIELLI, 2008, p. 173).

Em 2011, foi criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), no âmbito do MEC, com o objetivo de coordenar os esforços para a construção de consensos ou acordos em torno de temas relativos ao Sistema Nacional de Educação, apoiar municípios e estados por meio de assistência técnica para elaboração ou adequação dos planos de educação e assistência técnica para elaboração ou adequação de planos de carreira dos profissionais da educação. Já em 2012, a Portaria n.º 502 do MEC ampliou a composição do Fórum Nacional de Educação, que passou a incluir, além das instituições já nomeadas, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), o Centro de Estudo das Relações do Trabalho e Desigualdades (Ceert), a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena (CNEEI), a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABLGBTT), a União Brasileira de Mulheres (UBM) e o Movimento Nacional de Educação Escolar Indígena (MNEEI), além de duas novas secretarias do MEC.

Destaque-se, ainda, que a Portaria n.º 502 do MEC, em 2012, oficializou como participantes dos Movimentos em Defesa da Educação a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação e o movimento Todos Pela Educação. Conforme já apontado, ambas as organizações formam movimentos de coalizão de defesa, conforme Sabatier e Jenkins-Smith (1993) definem as instituições 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”. Nesse sentido, não cabe aqui descrever o histórico das duas ONGs, nem tampouco traçar o perfil de seus dirigentes ou o marketing estratégico que os leva a passar de participantes do FNE a principais interlocutores da agenda de educação do país (SIMIELLI, 2008).

Contudo vale destacar que muitas das instituições que fazem parte do FNE, como CNTE, MIEIB, MST, também fazem parte da Campanha. Em sua página institucional da internet, declara:

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, além de participar de redes e movimentos, ainda faz diversas parcerias para desenvolver projetos e incidência política. Parte dessas parcerias se dão no âmbito de apoios na execução de projetos e também institucionalmente. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação trabalha com o princípio de independência programática em relação a seus apoiadores, não aceitando qualquer influência ou condicionalidade sobre sua defesa da educação pública. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018)

Já o Movimento Todos pela Educação tem entre seus parceiros mantenedores investidores sociais representantes do empresariado. Como lembra Tilly (2009, p. 33), “os movimentos podem cooperar com os partidos e grupos de interesse, competir com eles por apoio ou tentar ocupar o mesmo espaço político”.

Dos demais participantes, é importante destacar aqueles que mais influenciam na coalizão de defesa e que terão suas pautas ouvidas e levadas adiante nas articulações sobre o PNE e o SNE, como o Consed, Undime, CNTE, FNCEE, UNCME e Sistema S.

O Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) tem como missão promover a integração das redes estaduais de educação e intensificar a participação dos estados nos processos decisórios das políticas nacionais, além de promover o regime de colaboração entre as unidades federativas para o desenvolvimento da escola pública. Pela sua importância na atuação junto aos estados, o Consed tem influência na implementação de políticas públicas. Em 2016, por exemplo, a promoção da Base Nacional Comum Curricular e do Novo Ensino Médio ajudou a alçar o então Presidente da instituição, Eduardo Dechamps, ao cargo de presidente do Conselho Nacional de Educação.

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) representa os dirigentes municipais de educação dos 5.570 municípios brasileiros, organizados em cascata, a partir de microrregiões, estados e regionais, atuando do processo de mobilização e capilarização

das discussões das políticas públicas, implementação e qualificação dos gestores. Funciona como um espraizador de debates em torno do regime de colaboração e de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.

A Undime defende maior repartição dos recursos para os municípios e alerta para a inexequibilidade da meta 1 do PNE, relacionada à educação infantil. Com relação ao pacto federativo, assume a defesa da autonomia dos entes, maior financiamento para os municípios e implementação do CAQ. Tem entre parceiros: Itaú Social, Fundação Lemann, Instituto Natura, Alana, Unicef, Fundação Telefônica, Fundação Santillana.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) tem cerca de 50 entidades filiadas e mais de um milhão de sindicalizados. Ela defende a valorização dos Trabalhadores em Educação e luta pela carreira, pelo piso salarial profissional nacional, pela garantia dos direitos sociais e pela ampliação dos espaços de cidadania. Atua na mobilização por greves, manifestações, caravanas, protestos e ocupações. Tem presença constante nos debates da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

O Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE) defende a autonomia dos conselhos estaduais para deliberação e refuta hierarquização e submissão ao Conselho Nacional de Educação ou às secretarias estaduais de educação. Já a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) defende que é na base do município que está a educação brasileira, e daí a importância dos conselhos municipais de educação. A entidade tem estreita ligação com Ministério Público na promoção de fiscalização do cumprimento de metas do PNE. Hoje, dos 5.570 municípios, mais de 4 mil conselhos de educação. Defendem implementação do regime de colaboração, implementação do SNE, maior participação nos Conselhos estaduais, autonomia, poder deliberativo e condições adequadas (espaço, financiamento) para o trabalho dos conselhos.

As Confederações dos Empresários e o Sistema “S”, entidades compostas pela Confederação Nacional da Indústria (Senai e Sesi) e pela Confederação Nacional do Comércio (Sesc e Senac) são defensores e influenciadores da educação integral e do novo ensino médio, que inclui itinerários formativos de nível técnico, área de atuação do Senai e do Senac.

A partir deste momento, parece importante avançar da ampliação dos espaços de participação para a questão da deliberação e da ideia da “partilha do poder de governar” que, como aponta Teixeira (2013), talvez tenha sido a principal ideia geradora dos espaços de participação, “com os sonhos e utopias”. Consolidados os espaços de participação, a partir dos

anos 2000, passa-se a discutir sobre as “regras do jogo”, ou seja, o nível de representatividade e de efetividade. Com relação ao Fórum Nacional de Educação, o nível de representatividade foi amplamente alargado, trazendo diferentes perspectivas e experiências.

A questão da efetividade vem, nesse momento, acompanhada do questionamento quanto ao poder de deliberação, ou seja, se suas resoluções têm força de norma e em que medida suas proposições e decisões serão acatadas pelo órgão ao qual ele está vinculado. O caráter meramente consultivo condiz com uma visão da participação como “escuta”, “diálogo”, conforme aponta Teixeira (2013). A autora conclui que talvez “haja limites na forma de fazer política e de governar, na maneira de compreender o conflito, a negociação e de atuar por dentro e por fora dos espaços participativos que também expliquem os limites destes espaços”. Pois, embora os conselhos, conferências e fóruns permitam o surgimento de uma nova agenda e a ampliação do espaço e da diversidade de demandas da sociedade representada, os limites estariam postos pelo “presidencialismo de coalizão”, (TEIXEIRA, 2013, p. 124).

Em um primeiro momento, não parece ter sido isso que aconteceu com o FNE, uma vez que, resultado da expressão de diversas lutas levadas a cabo por movimentos sociais, em junho de 2014, foi aprovado e instituído por meio da Lei n.º 13.005, o Plano Nacional de Educação (PNE), em cujo Artigo 13 estabelece: “O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2014).

No período que precede e também no que decorre da aprovação da Lei, o FNE, a Sase e o Congresso promovem encontros e grupos de estudos para a formulação de propostas para instituição do Sistema Nacional de Educação. Ao mesmo tempo, o Deputado Federal Ságuas Moraes (PT/MT) propõe um Projeto de Lei Complementar (PLP 413/2014) para instituir o SNE e conta com a posterior relatoria do Deputado Glauber Braga (PSOL/RJ). Em 2014 e 2015, a Sase publicou no portal PNE em Movimento uma série de documentos relativos aos debates promovidos pela secretaria. Ao ser encaminhado o PLP 413/14 pela Câmara dos Deputados para o MEC, a Sase rejeitou a proposta tal como estruturada pelos deputados autores e encaminhou nova redação de Projeto de Lei para o então Ministro Aloísio Mercadante. A proposta encaminhada pela Sase não saiu do gabinete do Ministro.

Como alerta Marinho (2017, p. 171), “as divergências entre os movimentos sociais progressistas e as suas frequentes dificuldades na construção de consensos, também complicam

as soluções coletivas e reforçam as soluções de caráter individual, ampliando o descrédito das instituições e entidades representativas”. O autor também aponta que, durante o Governo Dilma Rousseff, sob o lema “Pátria Educadora”, as condições de financiamento do FNE foram mantidas pelo MEC. No entanto, o FNE nunca foi recebido pela Presidenta para tratar do Sistema Nacional de Educação.

### 3.5 A ruptura

Os Protestos de junho de 2013 levaram milhares de brasileiros às ruas por várias semanas, evidenciando insatisfação com os serviços prestados pelo Estado e com a corrupção. As manifestações apontaram para um grande descontentamento geral da população brasileira, que se organizou em passeatas, embora sem uma liderança única, com cartazes e faixas que pediam mudanças em diversas áreas sociais, levando entre vinte e quatro mil e um milhão de brasileiros às ruas em municípios de todo o país (dentre capitais e cidades do interior), entre 17 e 27 de junho, de acordo com infográfico do Portal G1.<sup>38</sup> De acordo com Emmanuel Castells, essa insatisfação é geral: “os cidadãos do mundo não se sentem representados pelas instituições democráticas” (FRONTEIRAS, 2013). Os manifestantes, de acordo com Singer (2013), eram compostos por uma juventude órfã de organização popular, não se reconhecendo nos tradicionais partidos (de direita e de esquerda), movimentos sociais, entidades e sindicatos, visto que estes se burocratizaram e se converteram em espaços de ascensão social. Se há alguma conexão entre os manifestantes e os movimentos sociais, ela se deu na “nomeação de descontentamentos” para enviar uma mensagem aos detentores do poder (TARROW, 2009. p. 143).

O que não se pode deixar de relacionar a tal período é o que Arlie Hochschild (1990) chama de “culturas de emoção”, como ato deliberado de alimentar ódios para converter passividade em ação (TARROW, 2009, p. 146). Tarrow também destaca o papel da mídia em cobrir os elementos performativos do confronto para formação de consenso, em que “a influência da mídia sobre a percepção das ações dos movimentos é uma faca de dois gumes, de um lado a vida pública é corrupta, o que justifica a inação e desmobilização”. Quando os protestos aumentaram, a mídia deu prioridade aos “aspectos violentos e bizarros” (p. 151), alimentando ainda mais a polarização e o fortalecimento do consenso em torno da deterioração da ação do Estado.

---

<sup>38</sup> As manifestações de junho de 2013 (2019).

Quando, em 2015, às vésperas de o PNE completar dois anos, e quando o cenário político já apontava para um acirramento entre o Legislativo e o Executivo, o MEC publicou duas Portarias para cumprir o prazo de suas atribuições previstas no Plano.

A Portaria n.º 619, de 24 de junho de 2015, criou a Instância Permanente de Negociação Federativa, com o objetivo de fortalecer os mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino e da qual participam os representantes do MEC, dos secretários municipais e estaduais de educação. Tal instância nunca se reuniu. E o Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação, criado pela Portaria n.º 618, de 24 de junho de 2015, por sua vez, foi instituído para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

O Fórum é constituído por 12 membros: três representantes do MEC; três representantes do Secretários Estaduais de Educação indicados pelo Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed); três representantes dos Secretários Municipais de Educação indicados pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); três representantes dos profissionais da educação pública básica em redes estaduais, municipais e do Distrito Federal indicados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). O Fórum reuniu-se em todos os anos desde a sua criação, emitindo pareceres para o ajuste salarial dos profissionais da educação. Podemos apontar como diferença entre os resultados das duas instâncias, uma que nunca se reuniu e outra que desde sua criação publica anualmente o parecer, o fato de a primeira ser formada exclusivamente por membros do Executivo e a segunda conter representantes dos profissionais da educação pública básica indicados pela (CNTE). Ou seja, a pressão exercida por membros da sociedade civil organizada tem papel decisivo na produtividade desse fórum.

Em 2 de dezembro de 2015, Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, preso no ano seguinte por lavagem de dinheiro, corrupção passiva e evasão de divisas,<sup>39</sup> aceitou a denúncia feita por Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaina Paschoal e abriu processo de crime de responsabilidade. Esse processo resultou na cassação do mandato de Dilma Rousseff como presidenta da República em 31 de agosto de 2016, configurando uma ruptura político-institucional, que contou com apoio de oligopólios de mídia na criação e na massificação de narrativas de crise. Essa manobra utilizou mecanismos do próprio Estado, previstos legalmente, com acordos entre Congresso e Judiciário como meios para a conformação de rupturas políticas para preservar a imagem institucional e instaurar um governo

---

<sup>39</sup> Martines (2019).

que serve aos interesses políticos e econômicos de determinadas classes políticas, conceituada “neogolpismo” (SILVA, 2017, p. 24; 2018).

Esse contexto induz à seguinte conclusão: “Se nenhuma democracia é satisfatória, se toda a democracia pode ser democratizada, elas também podem passar (e efetivamente estão passando) por processos de desdemocratização” (TILLY *apud* SILVA 2018, p. 78).

A partir de então, e com as mudanças ocorridas tanto no Ministério da Educação como na Câmara dos Deputados, uma forte ruptura no ambiente de negociações ocorreu, alterando a agenda em pauta em torno da implementação do SNE. Ainda assim, em setembro de 2016, o Ministério da Educação, junto com o FNE, lançou a Conae 2018. Estiveram presentes no lançamento secretários do MEC e representantes de mais de 50 entidades que compunham o Fórum Nacional de Educação (FNE). O clima já era tenso, mas as relações e agendas foram mantidas.

Como consequência da crise institucional no Governo e com a intenção de oferecer resistência e pressionar os parlamentares, em outubro de 2016, mais de mil escolas foram ocupadas em todo o país contra a proposta da PEC 241/2016 – agora EC 95/16, que congelou os recursos da educação por 20 anos.

O FNE iniciou a formulação do Documento de Referência da Conae 2018, posteriormente divulgada para análise das entidades participantes. Em fevereiro de 2017, durante reunião do FNE, o documento foi debatido, o MEC apresentou uma nova proposta, mas, em função de não ter havido consenso, ficou determinado que um grupo composto pela Anped, representando o fórum, e a Capes, representando o MEC, trabalharia em um documento consensual a ser apresentado em março daquele ano. Na reunião seguinte, desconsiderando o documento consensual apresentado, o MEC solicitou a supressão de vários itens, resultando em divergências incontornáveis (EDITORIAL MEC E ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL, 2017).

Relacionando tal situação com Tilly (2009, p. 27): “quando aumenta a divisão no interior de um sistema político, todos os direitos e identidades passam a ser contestados, a possibilidade de permanecer neutro desaparece e a vulnerabilidade do Estado torna-se mais visível para todos os envolvidos”. Giddens (2001, p. 88-89), ao tratar da inserção da sociedade civil no futuro da social-democracia e da descentralização e transferência de poder, aponta para os aspectos positivos, mas alerta que isso também pode levar à fragmentação, uma vez que a participação não é “intrinsecamente democratizante: tem de ser tornada democratizante”.

No fim de abril de 2017, o MEC, por meio da portaria n.º 577, alterou a composição do Fórum, reduzindo a participação de várias entidades. Em nota oficial, o MEC atribuiu a alteração em função de “representações de segmentos que já estavam representados, criando uma sobreposição, com a intenção de ampliar o número de votos nas decisões do Fórum e fortalecendo o viés político-partidário” (EDITORIAL MEC E ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL, 2017). Após a publicação, mais de 30 entidades escreveram uma carta manifesto e se retiraram do FNE.

Tarrow (2009, p. 189), ao tratar da desintegração e da deterioração das colisões, aponta: “o declínio diferencial de apoio leva à polarização entre aqueles que querem a conciliação com as autoridades e aqueles que buscam a manutenção do confronto”.

Ao agendar a realização da Conae para novembro de 2018, o MEC esperava minimizar o uso do evento como palco para atuação político-partidária, uma vez passado o período eleitoral que definiria a nova presidência da república, governadores, deputados e senadores. Ao mesmo tempo, a estratégia buscou retardar ainda mais a discussão sobre o Sistema Nacional de Educação, demonstrando que não havia interesse do Governo na efetiva implementação do Sistema. Cabe ressaltar que a proposta de um Sistema Nacional de Educação passou, de 2010 a 2018, por oito ministros da educação.

### **3.6 O Fórum Nacional de Educação Popular (FNPE) e a Conape 2018**

As mesmas entidades que se retiraram do FNE fundaram o Fórum Nacional de Educação Popular (FNEP). São elas:

- ✓ Associação Brasileira do Currículo (ABDC);
- ✓ Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABLGBTT);
- ✓ Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes);
- ✓ Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope);
- ✓ Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae);
- ✓ Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped);
- ✓ Associação Nacional dos Pós-Graduandos (ANPG);
- ✓ Associação dos Servidores do Inep (Assinep);
- ✓ Campanha Nacional pelo Direito à Educação;

- ✓ Centro de Estudos Educação & Sociedade (Cedes);
- ✓ Conselho Federal de Fonoaudiologia (CFFA);
- ✓ Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- ✓ Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal (Confetam);
- ✓ Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif);
- ✓ Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag);
- ✓ Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee);
- ✓ Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB);
- ✓ Central Única dos Trabalhadores (CUT);
- ✓ Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras (Fasubra);
- ✓ Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca);
- ✓ Federação Interestadual de Trabalhadores em Educação Pública (Fite);
- ✓ Federação Interestadual dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino Privado do Nordeste (Fitraene/Ne);
- ✓ Fóruns de Educação de Jovens e Adultos do Brasil (Fórum EJA);
- ✓ Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir);
- ✓ Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib);
- ✓ Movimento dos Sem Terra (MST);
- ✓ Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino (Proifes);
- ✓ Rede Latino-Americana de Estudos e Políticas sobre Trabalho Docente (Red Estrado);
- ✓ Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (Sinasefe);
- ✓ União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes);
- ✓ União Brasileira de Mulheres (UBM);
- ✓ União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME);
- ✓ União Nacional dos Estudantes (UNE).

Merecem destaque as entidades que participam tanto do FNPE quanto do FNE, como é o caso da CNTE e da UNCME, já citadas, da União Nacional dos Estudantes e da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). Esta última é a representante oficial das 67 universidades federais, responsáveis por 45 hospitais universitários e colégios de aplicação, nas quais estudam cerca de um milhão de alunos de graduação e de pós-graduação.

No sítio <fnpe.com.br>, a organização propõe a Conferência Nacional Popular de Educação como “retomada da democracia no país e das vozes da sociedade civil organizada por meio dos movimentos sociais e das entidades educacionais; uma reafirmação do compromisso com uma educação verdadeiramente transformadora”. No calendário proposto para realização das conferências municipais, intermunicipais, estaduais e conferência nacional, retoma-se a proposta de acontecer no primeiro semestre de 2018, fato que foi motivo de disputa e cisão com o MEC, que alterou o calendário da Conae 2018 para depois das eleições.

De 24 a 26 de maio de 2018 foi realizada a Conape,<sup>40</sup> em Belo Horizonte, com o tema “Lula Livre”, e contou com a participação de 2.440 delegados registrados de todo o país, além de 296 trabalhos acadêmicos apresentados na UFMG; contudo apenas um tratava da efetiva implementação do Sistema Nacional de Educação. Como resultado do encontro, o FNPE divulgou o “Manifesto: Carta de Belo Horizonte” e o documento Final “Plano de Lutas Conape 2018 Lula Livre”.

No sítio na web, a partir da realização de reunião do FNPE, foi divulgado as seguintes atividades:

- participar efetivamente do ato nacional convocado pelo Fórum das Centrais, formado por CUT, CSB, CTB, Força Sindical, Intersindical, Nova Central e UGT, no dia 10 de agosto, como Dia Nacional de Luta, com atos e paralisações em todo País;
- participar das mobilizações nacionais com o mote: Basta de Desmonte das Políticas Educacionais! O Petróleo é Nosso!;
- a partir do dia 15 de agosto, promover debates com os/as Candidatos/as nas eleições gerais de 2018 para que seja assinado o Compromisso dos/as com as Propostas Apresentadas pela Conape 2018 Lula Livre;

---

<sup>40</sup> Conape (2018).

- provocar audiências públicas, de julho a outubro, nas casas legislativas das três esferas de governos, para apresentar e debater os documentos da Conape 2018 Lula Livre (“Carta de Belo Horizonte” e “Documento Final”).

O Tema do Sistema Nacional de Educação só é citado no “Manifesto: Carta de Belo Horizonte”, documento final da Conape 2018, no item 7, que diz: “pela regulamentação do ensino privado, sob as mesmas exigências legais aplicadas à escola pública, com a instituição do Sistema Nacional de Educação”. Tal fato demonstra que, se de um lado houve uma ampliação de repertório reivindicatório, de outro o tema do SNE já não era prioritário.

### **3.7 O Sistema Nacional de Educação**

De que Sistema Nacional estamos falando? Quais as características e os temas em debate? Para concretizar o que está preconizado no artigo 206 da Constituição de 1988, que trata a educação como direito social, é necessário fazê-lo em Cooperação federativa e colaboração para cumprir os princípios da educação nacional,<sup>41</sup> que são: promover o acesso, a permanência, a qualidade da aprendizagem, os direitos humanos e a diversidade sociocultural em todas as etapas e níveis da educação; o compartilhamento de experiências pedagógicas, com participação da comunidade acadêmica e da sociedade; a integração entre a educação escolar, as famílias, as comunidades locais e os movimentos sociais; garantir o financiamento da educação pública, compatível com as metas e as estratégias, e definidas os planos decenais; valorizar os profissionais de educação, considerando ingresso exclusivamente por concurso público, remuneração condigna, carreira, adequadas condições de trabalho e piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação básica pública.

Se entendemos que, entre os tipos de políticas públicas, existem as distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas (SOUZA, 2006), uma primeira constatação, a partir da pesquisa sobre o tema do SNE e dos projetos de lei que abordam o assunto, é que se trata de uma proposta de política ao mesmo tempo regulatória, na medida em que define responsabilidades, redistributiva, na medida em que busca regular a oferta de educação básica e, ainda, constitutiva, em função de estabelecer as normas e as instâncias responsáveis pela regulação do Sistema.

Em 2016, tramitavam na Câmara e no Senado mais de 20 proposições, sejam propostas de projeto de lei complementar, sejam propostas de emendas parlamentares em torno de temáticas que

---

<sup>41</sup> Brasil (2017).

impactam a instituição do Sistema. As mais polêmicas diziam respeito à lei de responsabilidade educacional e à responsabilização dos gestores.

O Projeto de Lei Complementar (PLP) n.º 413, de 2014, de autoria do deputado Ságuas de Moraes, e o substitutivo ao PLP do relator, o deputado Glauber Braga, foi retirado de pauta em 2018. Em 2019, o PLP 25/2019 de autoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, do DEM/TO, tramita em regime de prioridade.

A partir da análise dos projetos de lei, da pesquisa documental e bibliográfica sobre a temática, além de consulta aos documentos de referência das Conaes, pode-se dizer que, em resumo, os temas estruturantes do Sistema Nacional de Educação giram em torno da sua composição, da definição de responsabilidades, de espaços de negociação intergovernamentais, de normas, regras e de financiamento, e se propõe a regulamentar a cooperação federativa para tratar de temáticas que impactam a garantia do direito à educação, como:

- ✓ atendimento: ajustamento de vagas/matrículas, transporte, alimentação;
- ✓ profissionais: formação continuada, consórcios para realização de concurso público;
- ✓ infraestrutura: doação/cessão de uso de espaços, mobiliário e equipamentos;
- ✓ pedagógica: calendário, currículo;
- ✓ gestão: planos integrados, formação de gestores e técnicos;
- ✓ avaliação: sistemas integrados.

A definição das responsabilidades precisa levar em conta as realidades de infraestrutura, de demanda, de condições de oferta, e só pode ser pactuada entre as esferas envolvidas. No caso das matrículas, por exemplo, no Ceará, o ensino fundamental é atendido quase que 100% pela rede municipal; já no Paraná, as séries iniciais do Ensino Fundamental são atendidas pelos municípios, e as séries finais, pelo estado. Não há modelo nacional, e a solução depende de uma pactuação. Por isso, diferente do caso do SUS e do Serviço Único de Assistência Social (Suas), que definem por meio das Normas Operacionais Básicas (NOBs) a responsabilidade para os entes, no caso da educação e do SNE, as normas precisariam ser pactuadas entre os entes.

A visão descentralizadora teve efeitos positivos no campo das políticas públicas, basta lembrar que programas como o Programa Saúde da Família e o Bolsa Escola nasceram por iniciativas de prefeitos (ABRUCIO, 2010, p. 46). Assim, a atuação no âmbito municipal pode inspirar estados e União na adoção de políticas. No entanto, entendo que tal visão desconsidera as disputas partidárias que, muitas vezes, impedem qualquer colaboração entre entes, mesmo que para cumprimento da lei e dos direitos.

Algumas iniciativas que poderiam estimular o regime de colaboração, por exemplo, um diagnóstico das condições de demanda e oferta, orientações para formação de comissões de gestão, envolvimento de outros atores, como outras secretarias voltadas às Políticas Sociais, saúde, assistência social, cultura; formação e fortalecimento dos Conselhos municipais e estaduais; orientações e sugestões para fortalecimento da gestão democrática; orientações para composição de territórios educacionais. No entanto, tais iniciativas demandam do gestor público à frente da pasta da educação, em qualquer nível, seja municipal, estadual, distrital ou federal, competências, habilidades, valores e experiência, além de tempo para implementação de tais ações. A falta deles é apenas um dos entraves para a não implementação do SNE.

### **3.8 Entraves**

Como já mencionamos, Saviani (2008) aponta que os desafios à implementação do SNE são muitos, mas um dos maiores entraves no avanço da proposta é o Custo Aluno Qualidade/CAQ.

Hoje, a distribuição dos recursos do Fundeb é feita utilizando como base o montante de recursos arrecadados e disponíveis dividido pelo número de matrículas do ano anterior: o valor aluno/ano (VAA).<sup>42</sup> O VAA é um valor referencial destinado a cobrir o custo anual da manutenção de um aluno nas escolas da rede pública de ensino. Em função das diferentes características das etapas e modalidades de ensino, o Fundeb definiu 19 segmentos e fatores de ponderação, que são considerados na distribuição dos recursos. Caso o município ou estado não alcance tais valores, a União deve complementar até atingir o valor aluno/ano.

Tal medida de cálculo não considera as reais necessidades de uma escola. É apenas uma divisão de recursos. Como alternativa, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação defende, desde 2006, o Custo Aluno Qualidade. O CAQ é o índice que deve prever o valor mínimo a ser gasto por aluno para garantir um ensino público de qualidade, conforme a meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE), e deveria ter entrado em vigor em 2016.

Em outubro de 2017,<sup>43</sup> a Justiça Federal derrubou uma ação proposta pela Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (Famem) que obrigava o MEC a homologar uma resolução de 2010 do Conselho Nacional de Educação que define valores de implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi). A AGU citou “a inexistência de associação entre o

---

<sup>42</sup> Confederação Nacional de Municípios (2018).

<sup>43</sup> Moreno (2019).

CAQi proposto e o desempenho dos alunos; e o conflito normativo com outros padrões de qualidade utilizados, particularmente aqueles do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)”. Ouvido pelo jornal, Daniel Cara, coordenador-geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, considera o parecer da AGU “equivocado”, e que “o direito não deve estar submetido a critérios de mérito, sob pena das escolas dos mais pobres serem sempre precárias, e as dos mais ricos, sempre melhores”.

Para tratar dos demais entraves, traremos a voz dos atores entrevistados e suas percepções sobre o tema no próximo capítulo.

#### 4. ATORES E A MORFOGÊNESE

O fluxo metodológico percorrido até aqui partiu do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) (SABATIER e JENKINS-SMITH, 2003), que auxiliou a desenhar os subsistemas, as coalizões, seus atores e crenças, a importância das instâncias como lócus do debate. Com base nas ideias de Archer (1995), vamos agora olhar para os indivíduos inseridos na coletividade, na qual a identidade vai sendo apresentada pelas relações, ações e reflexões, consensos, conflitos, aprendizados, tentando revelar, quando possível, como a subjetividade vai sendo construída e como o “homo sociológico” se move pela hidráulica social (ARCHER, 1995, p. 340-341).

Neste capítulo, apresentaremos os resultados da pesquisa a partir da revelação das falas dos atores entrevistados, relacionando-os com as fontes discutidas nos capítulos anteriores, mapeando a rede de relações entre autores e atores. Para efeito de apresentação, a fim de auxiliar a compreensão e possibilitar inferências, a análise do conteúdo das entrevistas foi organizada em categorias por temas, que orientaram a ordenação dos trechos das entrevistas e as observações captadas durante a coleta. Optamos, não por editar as falas e transformá-las em pequenos trechos, mas, ao contrário, publicar parágrafos e frases mais longas, para que a fala dos atores pudesse revelar por si as intensidades, ironias, dúvidas e contrassensos, bem como os “significados compartilhados que inspiram a ação coletiva” (TARROW, 2009, p. 41).

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas individuais semiestruturadas, que buscaram a opinião dos atores sobre o processo de debates do tema do Sistema Nacional de Educação, participação, entendimento da estrutura e definição do SNE, contato e relação com os diferentes atores envolvidos, percepção quanto à influência dos movimentos sociais no processo participativo, entraves, limites e perspectivas de futuro.

Como categoria de análise, propomos voltar à Archer e recorrer ao ciclo morfogenético, nos três movimentos propostos por ela: as condições sobre as quais opera a agência (estrutura cultural, interesses, capacidade de transformação); os efeitos da ação (sempre condicionais e precisam ser adotados pela coletividade); a transformação como produto da agência, negociações e resultados.

Abordaremos, nas próximas seções, cada um dos movimentos propostos, relacionando-os com as falas dos entrevistados.

#### **4.1 Condições sobre as quais opera a agência**

Para compreender o que defende cada um dos atores envolvidos nos debates sobre o SNE, partimos da identificação das condições estruturais, tendo em mente que o contexto estrutural/cultural influencia como condicionante, moldando as situações, impedindo ou desencorajando, encorajando ou facilitando o curso das ações (ARCHER, 2011, p. 165). Começaremos a apresentação por aqueles que coordenaram as atividades do Fórum Nacional de Educação, buscando compreender suas bandeiras, crenças, relação com as instituições, tipo de participação na formulação e decisões políticas.

A primeira entrevista foi realizada em 19 de novembro de 2018, com a coordenadora do Fórum Nacional de Educação desde 2017, Maria Ester Galvão de Carvalho. Uma das responsáveis pela realização da Conae 2018, ela foi servidora do Ministério das Relações Exteriores cedida para o Governo do Estado de Goiás, onde foi presidente do Conselho Estadual de Educação e, posteriormente, presidente do Fórum nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Durante o encontro, a entrevistada estava bastante descontraída, buscou criar um clima de intimidade falando de outros temas não ligados ao propósito da entrevista.

Em dado momento da conversa, por exemplo, perguntada se preferia que determinados comentários não fossem gravados, a entrevistada disse que não era necessário, afirmando que poderia gravar toda a entrevista. Maria Ester circula entre as esferas governamentais desde o governo Fernando Henrique, a quem ela chama de ídolo. Transitou do Ministério das Relações Exteriores ao Governo de Estado de Goiás. Em função de seu histórico profissional relacionado à atuação em conselho de educação, defende autonomia deles em relação às Secretarias de Educação. Seu entendimento da função de um Sistema Nacional de Educação é o de trazer clareza sobre a distribuição e a suplementação de recursos. Criticou o PL 413, proposto pelo Deputado Ságuas Moraes, (PT-MT) por criar uma verticalização das relações de poder e pelo fato de o texto repetir longos trechos de legislações já existentes, como a LDB.

Do ponto de vista da entrevistada, o FNE e o FNCEE, instituição que representa, fizeram pressão para a aprovação do SNE. No entanto, como não houve consenso com o MEC, o legislativo resolveu tirar o projeto de pauta para que não fosse aprovado em um governo ilegítimo. Defendeu a existência do FNE, dos instrumentos criados pelos cinco Grupos de Trabalho, dos quais participam as 42 entidades que compunham o FNE no momento da entrevista, e estava animada com a realização da Conae, que iniciaria em breve.

A entrevistada fez críticas ao documento referência do evento por não conter a visão de estudantes e ser pouco propositivo, e também ressaltou que a conferência contaria com observadores do Ministério Público e de Tribunais de Conta Estaduais, além dos delegados eleitos em cada estado durante as conferências regionais, estaduais e municipais. Pediu que registrasse que o orçamento da Conae, que em 2014 foi de 54 milhões de reais, desde o governo Dilma, foi definido que em 2018 seria de apenas 10 milhões de reais, rebatendo críticas de algumas entidades que atribuíam o corte de orçamento ao governo Temer.

Outro ator fundamental para qualquer pesquisa que almeje investigar o Fórum Nacional de Educação e sua relação com a construção da ideia de Sistema Nacional de Educação é Heleno Araújo. Sua trajetória começou como professor da Educação Básica da rede pública do Estado de Pernambuco e da rede municipal de Paulista. Ele representou o Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Pernambuco (Sintepe) a partir de 1996 e, posteriormente, ingressou na CNTE. Nas palavras dele:

*A participação no Fórum Nacional da Educação se deu por conta da minha participação na Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação, a CNTE. Fui diretor de assuntos educacionais da CNTE, e fui representar a CNTE no grupo, na coordenação, e o Fórum organizou a CONEB em 2007 e 2008[...]. Uma das deliberações da CONEB foi a realização da CONAE, a Conferência Nacional de Educação. E nós mantivemos as mesmas coordenações, eu continuei representando a CNTE também na CONAE, e realizamos as etapas estaduais, municipais e distrital em 2009, e a etapa nacional em 2010. Na conferência de 2010 foi deliberado que as conferências de educação deveriam ser realizadas a cada quatro anos. Nós discutimos também que se a gente separasse agora, desmanchasse a coordenação de 2010 para 2014, o grupo que estava organizado desde 2006 iria dispersar se não mantivesse o processo de atuação política para intervir no Plano Nacional da Educação, já que o plano de 2001 acabaria em janeiro de 2011. Então veio a ideia de a gente conversar com o ministro da Educação e transformar a coordenação do CONAE no embrião do Fórum Nacional de Educação, e dentro da lei do PNE consolidar o Fórum Nacional de Educação para ser o espaço de debate da política educacional, e ter o papel de coordenar as conferências de educação. O ministro da época, Fernando Haddad, aceitou a proposta, firmou a portaria transformando a comissão organizadora da CONAE no Fórum Nacional de Educação, e com essa portaria conseguimos recursos para poder fazer as reuniões periódicas, e fazer o acompanhamento, debate, nesse que foi a elaboração do Plano Nacional de Educação. O projeto foi enviado em novembro de 2010, e só foi aprovado em junho de 2014. Foi todo um período para a discussão, paralelo a nova organização da CONAE, em 2014.*

Para compreender a visão do poder executivo, pareceu necessário ouvir um ator que esteve presente em momentos decisivos da instituição do FNE e da discussão sobre o SNE.

Buscamos, então, José Henrique Paim, que trabalhou durante 11 anos (2004 a 2014) no Ministério da Educação, no qual ocupou as funções de Ministro de Estado (2014/2015), conforme mencionamos no capítulo 1. Em uma palestra, em 2014, promovida pelo jornal Estadão, em São Paulo, o então ministro apresentou, de maneira didática, as políticas públicas da área da educação, desde a criação do Fundeb, passando pelo Enem, política de cotas, piso salarial e Plano Nacional de Educação, demonstrando como tais políticas se articulavam e foram sendo implementadas em um processo de médio e de longo prazos.

Esse dado é importante, dado que a variável tempo é condição estrutural na proposta de Archer, uma vez que as mudanças tomam tempo, posto que derivam da interação e suas consequências têm lugar, necessariamente, de forma temporal (ARCHER, 2009, p. 39. Tradução da autora). É interessante notar, também, que a trajetória do entrevistado passa pela atuação nos planos municipal, estadual e federal. Sobre sua relação com os movimentos sociais, destacamos:

*Eu sempre tive no Ministério da Educação uma relação muito positiva com os movimentos e com o próprio Fórum. O Fórum, na verdade, surgiu do próprio MEC, das conferências... Respeitando todos os posicionamentos, visões. Eu nunca me neguei a fazer esse debate. Nós sempre fizemos esse debate, não só relacionado à questão do Sistema Nacional de Educação, mas a questão do financiamento, do CAQ, tudo isso foi discutido”. [...] E sempre foi conduzido de uma forma bastante democrática, aberta. Agora, é óbvio que teve divergências. Teve divergências, momentos de discussão mais acalorada e visões distintas. Isso está relacionado não só a questão do financiamento, mas dentro da própria questão da aprendizagem, nós tivemos um debate grande, não só com o Fórum, mas com várias entidades, em torno da Base Nacional Curricular. Queira ou não, é também uma forma de exercitar o regime de colaboração. Eu lembro muito bem da discussão que nós fizemos com ANPED, com ANFOP em torno dessa questão. Tentando levar para essas entidades uma visão de que na verdade a Base Nacional Curricular é fundamental para que a gente pudesse, de alguma forma, reduzir as desigualdades associadas à aprendizagem. Porque quando nós fizemos o Fundeb, ele tinha um papel de reduzir as desigualdades em termos de financiamento. E de fator reduziu. Se for olhar o Maranhão comparado com São Paulo, antes do Fundeb um aluno do Maranhão representava 30% do valor de um aluno de São Paulo, hoje é 80%. Avançou muito em termos de redução da desigualdade do financiamento. Mas na aprendizagem eu tenho uma situação onde vários estados e municípios têm o seu currículo. [...] existem muitas vezes nos municípios e nos estados situações onde o guia que do professor é apenas o livro didático. Se eu conseguir estabelecer uma referência para o Brasil de objetivo de aprendizagem em cada ano, em cada etapa, em cada modalidade, isso vai ser muito importante para o Brasil. Isso permite também um exercício de colaboração entre os estados e municípios como está sendo feito hoje. Os estados estão apoiando os municípios na construção do currículo, isso é importante. [...] Nessa discussão com os movimentos havia muito questionamento sobre a questão da base, se a base*

*deveria de alguma forma detalhar ou não detalhar essa questão dos objetivos de aprendizagem. E eu sempre defendi essa ideia de que a base deveria sim ser detalhada, ela deveria justamente tentar de alguma forma equalizar essa expectativa de aprendizagem no país. [...] E de algum modo, eu diria que em 2014, houve algum consenso em torno disso, o que permitiu, em 2015, que começasse a se discutir a Base, fazer todas aquelas consultas públicas que resultaram, meses depois, mesmo com toda questão política envolvida, permitiu que lá tivesse a homologação da base da educação infantil e do fundamental. E agora do ensino médio, que aí tem um pouco mais de polêmica dela ainda.*

Da fala de Paim, embora o foco nesta seção seja conhecer os condicionantes estruturais dos agentes, destacamos que a gestão das políticas públicas envolve lidar com os aspectos políticos, administrativos e econômicos, e que estes frequentemente se misturam. No caso da educação, há ainda o aspecto da aprendizagem, que, caso não esteja presente, pode esvaziar de sentido uma determinada política. Ao olhar para os debates em torno do SNE, percebemos que o foco está mais na garantia de condições de participação das instituições (conselhos, instâncias, esferas de governo) e nas questões econômico-administrativas do que na aprendizagem ou na experiência do usuário da política pública, ou seja, o estudante.

Compreender a trajetória de uma ideia ou de um projeto até que ele se torne uma política pública precisa partir necessariamente do nascimento do debate, das condições de apoio e de relações com o Executivo, mas também das relações com o Legislativo, percorrendo o caminho das ideias até que a política se transforme em lei. No caso da pesquisa em questão, buscamos o legislador que esteve à frente da relatoria da proposição do PLP 413/2014, o Deputado Glauber Braga, na época filiado ao PSB e hoje ao PSOL, que dirigiu a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados em 2014, ano de aprovação do PNE. Por sua atuação na Câmara, foi eleito pelo Congresso em Foco em 2015, 2017, 2018 e 2019 como um dos mais ativos deputados.

A página do PSOL na internet destaca como bandeiras de sua atuação política “a conotação que o próprio parlamentar procura dar a seu mandato é a da mudança das práticas políticas, sobretudo em **duas linhas de atuação: a promoção da participação popular e a educação**”. A entrevista com o Deputado foi prejudicada por ter acontecido nos corredores da Câmara dos Deputados durante uma das plenárias sobre o projeto “Escola sem partido” e do impedimento da entrada de estudantes na sessão, provocando manifestações. Dessa forma, não foi possível aprofundar a questão do ponto de vista do entrevistado e captar nuances a respeito da estrutura cultural que influenciaria o engajamento do ator no debate.

Passamos pela visão dos atores dos movimentos sociais, do Executivo e do Legislativo; agora buscamos outros atores que participam da discussão do SNE, como o então presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Alessio Costa Lima. Ele foi professor da educação básica, diretor de escola, atuou também na Secretaria de Estado do Ceará e ficou à frente da Undime por dois mandatos. A instituição representa as 5.568 secretarias municipais de educação brasileiras, e é o principal espraizador das políticas públicas em função de sua capilaridade, organização e função formadora dos gestores municipais, especialmente quanto ao acesso, à gestão e à prestação de contas do uso de recursos públicos e programas federais.

Alessio contou que está envolvido na discussão sobre o SNE desde 2010, mas atuou de maneira mais engajada quando participou da Conae 2014. Nas palavras dele:

*[...] a gente sentiu a necessidade de se ter melhor regulamentado, com mais clareza, a definição dos papéis, das competências, das responsabilidades [...]. Definir justamente os espaços e as competências, para não haver duplicidade de escolas, duplicidade de recursos. A LDB, na minha opinião, dá um salto quando disciplina algumas competências prioritárias, por exemplo, para o ente município, para o ente estado e para a União. No entanto ainda é insipiente, a gente precisa avançar mais. E a definição, a construção coletiva de um bom sistema nacional, que respeite essas autonomias, e que valoriza essas relações dialogadas, discutidas, que respeite essa hierarquia, que não seja algo que venha de cima para baixo, imposto, mas que seja algo construído, que seja construído coletivamente com a participação das três instâncias do governo, só vem trazer mais benefícios para a educação brasileira, porque ela vai, de certa forma, otimizar os fluxos, ela vai otimizar o funcionamento dos sistemas educacionais existentes, gerando, inclusive, economia, tanto de recursos, de pessoal, uma série de fatores, deixando muito claro as competências de cada um. As competências e as inter-relações que devem ser estabelecidas. Acho que o grande problema é a não superação da dualidade do sistema que ainda existe na nossa legislação.*

Ao ser perguntado sobre os movimentos sociais que mais contribuíram para a discussão sobre o sistema, Alessio representa os movimentos de cunho municipalista,

*[...] que defendem que o município tem recebido uma carga maior de responsabilidade, que essa responsabilidade venha acompanhada das condições de funcionamento, para que ele possa realmente ter as condições de prover as políticas que lhe estão sendo atribuídas. A gente percebe esse movimento vir de baixo para cima. Ele não está nascendo do interesse da União. Ele está nascendo da necessidade do menor ente, das comunidades, dos sistemas municipais de ensino, aquelas comunidades organizadas que estão mais próximas do município, que sentem essa necessidade de fortalecimento do ente municipal, através de um sistema mais azeitado, que venha a possibilitar uma melhor distribuição dos recursos. Porque **hoje o Brasil ainda tem uma política muito centralizada**. A União é o ente que mais arrecada, mas é o ente que menos investe, por exemplo, no financiamento da educação básica. A educação básica no nosso país tem sido feita basicamente*

*com maioria dos recursos proveniente dos municípios, agora eles são maioria, e dos estados. Agora os municípios ultrapassaram, em volume de recursos, os estados. E a União vem se mantendo com o mesmo percentual de participação.*

É preciso acrescentar que, além do financiamento, presente na fala de Lima, os municípios são hoje responsáveis pelo maior número das matrículas do Ensino Fundamental no país. Segundo dados do Censo Escolar 2018, os municípios brasileiros são responsáveis por 18.603.701 das 48.455.867 matrículas da Educação Básica e por 1.146.826 dos 2.226.423 de docentes. Ou seja, não se trata apenas de financiamento, mas de garantir um direito social para milhões de brasileiros.

Há atores que transitam em diferentes esferas, como a consultora parlamentar desde 1991, Marisa Abreu. Em 2016, foi consultora contratada pelo MEC para auxiliar na construção de proposições, resoluções e portarias de instituição de instâncias federativas para discussão do SNE. O encontro com ela aconteceu por acaso na Câmara dos Deputados, no mesmo dia em que foi realizada a entrevista com o Deputado Glauber Braga. Marisa foi professora da educação básica de Porto Alegre, sindicalista, foi Secretária Municipal de Educação de Caxias do Sul/RS, Secretária Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, assessora da Confederação Nacional dos Municípios CNM.

Embora afirme não ter “identidade político-partidária”, Marisa foi filiada ao PCB, ao PSDB e, na época da entrevista, MDB, e fez questão de declarar que não votou no candidato do seu partido nas eleições estaduais. O comentário feito por ela sobre identidade político-partidária referia-se à concordância com um ex-ministro do PT, Renato Janine, que declarou em entrevista a um jornal que “liberdade de expressão sem diálogo é estéril”. Marisa concorda:

*O que a gente está chamando de democracia é todo mundo berrar, cada um de um lado. É fazer não sei quantas mil consultas pela internet. O que isso significa? Não tem debate efetivamente. **Mas eu também disse que era mais fácil a gente acordar, chegar a um consenso, sobre o que fazer, do que sobre o como fazer.** Por exemplo, quem é que vai discordar da meta de alfabetizar todas as crianças na idade certa? Ninguém vai dizer que é contra isso. Agora, quando tu for discutir qual é a idade certa, qual é o método, qual é o papel do MEC, aí foi-se o consenso.*

Ainda sobre a importância de haver debate e a relação deste com a democracia, ela acrescenta:

*[...] todo democrata é um forte, porque ser democrata é se colocar em pé de igualdade com os outros, é discutir em pé de igualdade, acreditar em si mesmo e na sua **capacidade de argumentar e convencer, e ao mesmo tempo***

*admitir ser convencido. Todo autoritário é, no limite, um fraco. Ele tem que impor, ou pela força ou pelo dinheiro – ou algum mecanismo desse tipo –, porque ele não sabe ganhar na conversa, ele não sabe argumentar.*

Em outro momento da entrevista, ao comentar o PLP 413/2014, elogiou o Deputado Ságuas de Moraes (PT/MT), autor do projeto para, em seguida, criticar o texto e descrever um dos debates que teve com ele e com Glauber Braga:

*O projeto original, na minha opinião, [...] primeiro repete um monte de coisa, princípio para lá, princípio para cá, fazem uma confusão na legislação educacional brasileira que não tem sentido. Eu disse isso: se já estava na LDB, já estava na LDB, se fosse o caso tinha que corrigir na LDB. [...] É que eles ficavam receosos de abrir discussão na LDB, porque como precisa de menos votação, poderia terminar saindo do controle e votando coisas que não fossem positivas. Eu disse: “deputados, nós estamos com medo do que? Nós não somos capazes de enfrentar o debate com a corporação, com os interesses particularizados? Nós estamos com medo do que aqui no Congresso Nacional? Nós temos que saber enfrentar esse debate”. [...]Primeiro, tem essa repetição horrorosa. Segundo, qual é o objetivo do projeto original mesmo? É consagrar o Fórum, consagrar a Conae e consagrar o CAQ.*

Apesar de defender o debate e a argumentação, seu posicionamento é contrário à existência do FNE atrelado ao estado e tem críticas a respeito dos movimentos sociais e da participação democrática. Em dois momentos, deixou clara sua orientação ideológica. Primeiro, quando perguntada sobre o motivo pelo qual não participaria da Conae, e ela respondeu:

*Porque eu acho que a Conae e o Fórum são instrumentos equivocados de política pública. **Eles representam um atrelamento da sociedade civil ao estado e, na realidade, uma preponderância dos interesses corporativos sobre os interesses da sociedade.** Não por acaso o Fórum é presidido pelo presidente da CNTE. Eu participei de fóruns. Eu me lembro que a gente tinha o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB. Eu era representante da Secretaria de Assuntos Educacionais da CNTE. Eu coordenava, mas era independente do Governo Federal, não era financiado pelo Governo Federal, não era regido pelo Governo Federal. Eu participei de “n” conferências de educação no Brasil, independentes do Governo Federal. Quando o governo do PT convocou a primeira CONAE eu era secretária de Educação do Rio Grande do Sul. Eu fui a única secretária que mandou um ofício: “Não vamos participar, porque não reconhecemos esse espaço como um espaço democrático”. No lugar onde estão definidos o número de delegados, que a Secretaria Estadual, que representa o governo eleito pela população pelo voto direto, vai ter delegados em pé de igualdade com movimento sindical, com outras entidades. E vai ter uma votação, e aquilo ali vai ser impositivo para os governos? Não, isso não é democrático, não vou participar. Eu chamo de os sovietes. Essa é uma maneira do movimento social corporativo de esquerda dominar a formulação das políticas públicas. É um equívoco. E é um equívoco o governo do Temer ter dado continuidade a isso. Isso é característico dos governos do Partido dos Trabalhadores.*

O que está por trás de tal pensamento encontra referência em Gomes (2015, p. 898), ao tratar da não universalidade do sufrágio para escolha de representantes, legitimidade que é garantida no sistema eleitoral tradicional, que tem alcance universal, disputa democrática, regras institucionais consolidadas e controle. No âmbito dos fóruns e conselhos, a representatividade não se dá por um “sistema eleitoral”. Daí decorrem os questionamentos quanto à legitimidade democrática com relação ao quão democrático é o processo de definição das instituições da sociedade civil e quão democrático é o processo de escolha dos representantes dessas instituições – sindicatos, associações – cujas regras são definidas internamente em seus regimentos.

Em outra passagem, ela afirma:

*[...] a política educacional brasileira do período do governo do PT foi orientada por uma lógica que é mais dinheiro, mais salários e mais gestão democrática participativa, onde se incluem o Fórum e a Conae. Essa lógica é a posição da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Eu não conheço toda a Campanha, mas até gostaria de saber quem financia a Campanha, de onde é que eles tiram condições de sobreviver. Mas a verdade é que nos debates do Congresso Nacional, por exemplo, no Plano Nacional de Educação, tem três instituições que sempre estiveram juntas na defesa das mesmas posições, que são a **Campanha, a Undime e a CNTE**. E as posições que eles defendem têm essa lógica. É 10% do PIB, é verbas públicas só para escolas públicas, é Conae, é Fórum, é piso salarial, entende? As posições que ela (a Campanha) defende são posições típicas do movimento sindical corporativo da ultraesquerda. Tem uma publicação do Geduca que diz que o Plano Nacional de Educação é uma conquista dos movimentos sociais identificados com a agenda dos partidos de esquerda. Não por acaso, Daniel Cara foi candidato a senador pelo PSOL de São Paulo. É uma coisa muito engraçada, porque o movimento sindical ainda existe, a Undime ainda existe. A Campanha parece uma coisa em cima, mas cuja pauta é a pauta da esquerda sindical.*

A fala da entrevistada aponta para uma clara coalizão de três entidades em defesa de pontos em comum. No entanto, é importante relembrar, conforme descrito no capítulo 3, que a Campanha e a CNTE romperam com o FNE e passaram a fazer parte do FNPE, enquanto a Undime permaneceu no FNE, talvez em função de ser uma instância ligada a um órgão público, o que, de certa forma, aponta para uma preocupação com a institucionalização e o não rompimento com a esfera governamental.

Participar da Conae trouxe a oportunidade de identificar outros atores, como a professora municipal de Contagem (MG), Patrícia Pereira. Logo na abertura do evento, conforme registrado no capítulo 2, Patrícia levantou o crachá como delegada e interveio,

solicitando votação da plenária sobre o regimento da conferência. Ficou claro que, para ela, as regras de participação eram importantes, por isso buscamos ouvi-la. A intenção era compreender o que a fez engajar-se na participação e qual a sua visão sobre o momento.

*Acho que tenho uma trajetória, desde a primeira CONAE, de muitos desafios, mas também avanço. Primeiro o desafio que foi a realização da primeira CONAE, e a minha entrada nesse processo foi através de estar na escola, na sala de aula, **nem por militância ainda, era mais como professora participante, que queria entender esse processo de onde é que as políticas são construídas e referendadas.** [...] Você está executando uma política, então você gostaria de participar daquele espaço de proposições das políticas. Não só ser um mero executor daquele processo, que algumas coisas você acha que poderiam ser mudadas. [...] Na segunda CONAE eu já estava. Minha participação já foi no outro patamar, **mais qualificada, porque já estava em uma militância mais orgânica, tanto dos movimentos sociais, no movimento sindical, quanto no movimento negro, no movimento de defesa da educação pública, em 2014.** O que foi desafio na primeira, a gente viu uma síntese. A 2014 foi um marco, porque ela foi um espaço mais aberto, com possibilidades efetivas de participação. Na minha avaliação que a gente discute de ampliar a democracia, de fazer instâncias verdadeiramente participativas, sabe? Naquele sentido de não só representação, de ir lá votar, mas **ampliar a democracia no sentido de que colocar, abrir os espaços de participação efetiva, para que os sujeitos da elaboração da política pública.** E depois vão lá, lógico, na lógica, disputar o orçamento para essa sua política. [...] O número de delegados eu não me lembro, mas foi uma CONAE muito mais representativa [...]. Eu participei das etapas municipais de Contagem e BH, participei das macrorregionais, coordenei o grupo de diversidade na conferência estadual do meu estado, que é um estado grande, Minas Gerais. Em Minas Gerais era um outro espaço, e a participação do Fórum Estadual de Educação, onde a gente está também, junto com os outros movimentos, que conduziu a conferência, deu conta de **pegar essa representatividade e colocá-la, ainda que o cenário fosse difícil, e colocar para debater. Você não pode cercar o debate, porque você só vai construir dentro desse espaço que tem oportunidade para as pessoas participarem.***

Em outro momento da entrevista, ela contextualizou sua visão da ação e sua fala, além de contribuir para apontar aspectos da estrutura cultural e capacidade de transformação, conectando-se com a ideia de Young (2006, p. 163) sobre como o compartilhamento de que “perspectivas plurais amplia[m] o repertório de cada participante e pode[m] levá-lo a compreender melhor as possíveis consequências de uma política”:

*[...] por exemplo, na minha cidade estão fazendo formação para aplicação da BNCC. E, independente do currículo que tínhamos antes, do que tínhamos construído, dos projetos, da gestão democrática, do PPP da escola, e há uma imposição. Ainda que haja, quando chega no chão da escola a gente diz “isso nos serve, isso não nos serve. E quem manda que venha aqui discutir conosco. Porque isso não nos serve, não serve aos nossos estudantes, não serve a esse espaço”. Então ainda bem que existe essa contradição. E é uma pena que mais pessoas que estão no chão da escola[...]porque é importante também ter*

*as pessoas teóricas pensando e dialogando, mas é na contradição que a gente até se reafirma e que a gente muda. Então sinto muito para eles, porque nós vamos ficar nesse espaço que nos possibilita resistir, que é a contradição. Estamos aqui, estão realizando formalmente, mas na hora de efetivar a política, quem vai efetivar a política somos nós. E aí são os sujeitos, com as suas histórias marcados pelas suas trajetórias, com as suas narrativas, com aqueles estudantes também marcados pelas suas histórias e narrativas, e são eles que vão realizar a política. Então é nessa contradição que a gente acha espaço para resistência e que nós vamos resistir, independente do que o alto escalão, ou de quem acha que manda, faz. Nosso papel é esse.*

Ainda durante a Conae 2018, ao final da primeira mesa sobre Sistema Nacional de Educação, um dos participantes disse: “Vim participar desta mesa que falaria sobre o SNE e tudo o que foi dito aqui é contra o SNE”. Buscamos a fala dele para entender como se engajou no debate e qual a sua perspectiva sobre o tema.

Lucas Evêncio Soares Dutra é gestor público do Governo do Estado de Minas Gerais e contou como entrou em contato com o tema, como se deu seu engajamento nos movimentos sociais:

*Eu comecei a pensar um pouco nessa temática de educação ainda na graduação. Eu tive uma graduação múltipla, me formei em administração pública e em letras, ao mesmo tempo, foi simultâneo. Hoje eu trabalho como gestor público no estado. À época da CONAE 2014, desde a conferência municipal, eu atuava com um grupo de movimento estudantil, e acabei enveredando na área de educação. Foi na conferência municipal, em Belo Horizonte, que eu comecei a tomar mais gosto e definir essa área que eu queria seguir. Vou trabalhar com política pública de educação. E o processo da CONAE 2014, que eu acho que foi bem diferente desse de 2018, ele propiciou isso, um debate muito extenso, um envolvimento com a educação muito extenso. **Desde questões de eleição, você se sentir ali pleiteando algo como educador. Nos debates, quando você tem eleição de delegado do município para o estado, do estado para federal, você começa a se posicionar no lugar de fala que te configura no espaço de poder de fala sobre aquela temática. Quando eu me candidatei para ser um delegado, representado os estudantes a respeito da educação, eu me empoderei em um espaço que para mim era interessante, que era importante, que tinha a ver com o que eu fazia, eu sou um estudante em uma conferência de educação, quero ter lugar de fala. [...]** as discussões dos estudantes dentro de um grupo etário em que a maioria é de professores, são servidores, você tem um corporativismo envolvido nesse debate, e ele é meio colocado em segundo plano. Você vê várias vezes pessoas falando em “centralidade do estudante no processo de aprendizagem”, mas no momento em que esse estudante toma a fala em uma conferência, ele é cerceado várias vezes pelo não conhecimento da lógica toda de educação. Eu trabalhei no eixo de financiamento. Eu tive o posicionamento sobre financiamento em que eu fui retaliado três vezes na conferência. “Você não é professor, você não sabe do que você está falando”. Mas como? Eu sou estudante eu estou na escola. O que é esse espaço? Isso foi construído. Eu me formei, fui nomeado na secretaria de Educação do estado, comecei a trabalhar com educação, já trabalho há quatro anos. Na*

*última conferência eu estava quase me formando. Agora eu estou trabalhando com educação, e coincidentemente hoje eu vim representando a secretaria de Educação de Minas Gerais.*

Em outra passagem, Lucas explicou seu entendimento sobre a transformação do papel de estudante em gestor:

*Esse processo é, para mim, estar na educação. Não sou professor, mas estou vivenciando na educação. E a idade pesa muito quando se vai fazer essas exposições. Oito anos atrás eu estava na escola, sei mais da escola como estudante do que você hoje. Até em termos de realidade de juventude que a gente está vivendo. Acho que isso contribui, faz parte desse processo. **Daqui a 20 anos eu quero estar dando a voz para outro estudante que queira falar sobre isso. E eu acho que é fundamental ter um estudante nesse espaço aqui. A gente está falando de educação, está falando do estudante, do processo que, sem ele, não faz sentido. Não adianta falar de valorização do professor. Só valoriza o professor porque esse professor tem um objetivo, que é a aprendizagem do estudante. Acho que tudo isso faz essa beleza desse processo, dessa construção, da formação que a gente tem, que vai criando cada imagem que a gente tem durante a nossa formação humana, que não termina na escola. Ela vai moldando a gente para o profissional que a gente vai ser, o cidadão que a gente vai ser.***

A fala de Lucas exemplifica a proposta de Archer na medida em que, em qualquer momento particular, as estruturas existentes anteriormente restringem e capacitam os agentes, cujas interações produzem consequências intencionais e não intencionais, o que leva à elaboração estrutural e à reprodução ou à transformação da estrutura inicial. A estrutura resultante fornece contexto de ação semelhante para futuros agentes. Da mesma forma, a estrutura antecedente inicial existente era ela mesma o resultado da elaboração estrutural resultante da ação de agentes anteriores.

A estrada aberta pelos movimentos estudantis e a estrutura institucional constituída pela ação de estudantes em movimento possibilitaram o engajamento do então estudante Lucas nos debates sobre o sistema e sua participação nos movimentos sociais. Ao mesmo tempo, durante sua atuação no movimento e sua ação nos debates, ele foi percebendo a fragilidade da participação estudantil, a minimização e mesmo a desvalorização de suas falas, o quanto as discussões se distanciam do principal objetivo da educação, que é o estudante. Quando Lucas reflete sobre tal questão, ele afirma sua vontade de, no futuro, ter sua ação modificada “**Daqui a 20 anos eu quero estar dando a voz para outro estudante que queira falar sobre isso**”. Portanto, de alguma forma, a elaboração que ele faz da situação leva a transformar sua ação futura, o que possibilitaria um contexto futuro diverso, no qual a voz dos estudantes seria mais valorizada.

Uma outra questão interessante que a fala de Lucas suscita é a de tentar enquadrar o agente “estudante”. Seria o estudante agente primário ou corporativo, nos termos de Archer? Embora, para a autora, estas não sejam categorias fixas, os “agentes corporativos” (2009, p. 252) são responsáveis por articulação e organização, e os “agentes primários”, em dado momento da análise, nem se expressam, nem têm opinião, nem se organizam coletivamente. O questionamento de Lucas revela que, mesmo enquanto agente corporativo representando os estudantes no espaço da Conae, os demais coletivos sociais ali presentes enxergam o estudante como agente primário.

Nesta primeira etapa, procuramos apresentar os atores, trazendo, na medida do possível, o ponto de vista de cada um e selecionando falas das entrevistas que exemplificassem seus posicionamentos ou crenças. Na próxima seção, trataremos do segundo passo do ciclo morfogenético, que é o relato da ação, das negociações e resultados.

#### **4.2 Os efeitos da ação**

Passamos agora para a etapa de identificar trechos das entrevistas que revelam algum efeito da ação dos atores, compreender em que condições ocorreram e destacar, especialmente, aquelas que tiveram um impacto no coletivo, ou seja, foram adotadas em coletividade. Além disso, buscamos identificar as negociações e os resultados que revelam algum tipo de transformação a partir da ação dos atores. Aqui optamos por começar com falas de Heleno Araújo, devido ao tempo em que esteve à frente do FNE e da Conae e pelo fato de os efeitos identificados estarem mais relacionados à tríade participação democrática/movimentos sociais/SNE.

O primeiro efeito da ação pode ser identificado na fala apresentada na seção anterior, na qual ele descreve o processo de coordenação das conferências, a negociação e transformação da coordenação em fórum na qualidade de instância deliberativa e articulação política para agregar à estrutura do Estado uma coletividade de representação de movimentos sociais, ou seja, a própria criação do FNE. Um dos motivos de escolha do FNE como um dos objetos de estudo da presente pesquisa foi não apenas pela representatividade em reunir diferentes instituições e movimentos, pela centralidade nas discussões sobre o SNE, mas sobretudo porque, pela primeira vez na história da educação brasileira, os movimentos sociais, reunidos pelo FNE, são incorporados como estrutura de estado.

Retomando Teixeira (2013) e o conceito de “**Participação como deliberação**” e “partilha do poder de governar” o resultado da ação, ou seja, a própria criação do FNE é o resultado da expectativa de os movimentos sociais atuarem por dentro do Estado, decidindo sobre políticas públicas. Tal efeito não decorre somente da ação da coordenação das conferências, mas tem suas raízes em todo o desenrolar histórico de articulação dos movimentos sociais, apresentado no capítulo 2, e que encontrou no contexto político do governo petista uma oportunidade política, nos termos de Tarrow (2009).

Da mesma forma, resultado da ação coletiva dos movimentos da educação, concretizado e explicitado nos documentos finais das conferências de educação, muitas ideias nascidas dos debates foram incorporadas pelo Legislativo na redação do Plano Nacional de Educação (PNE), cuja vigência de 10 anos, estabelecida em lei, revela algum efeito da ação dos movimentos no médio prazo. Este é um fator importante a ser considerado, tanto do ponto de vista da análise dos modelos de coalizão de defesa (SABATIER, 2003) quanto da morfogênese (ARCHER, 1995), uma vez que estrutura e agência operam em diferentes escalas de tempo.

O segundo momento a ser destacado é o do rompimento com o executivo e a configuração de um novo espaço para movimentos sociais com a criação do Fórum Nacional Popular de Educação, conforme relata Heleno Araújo:

*[...] com a dificuldade que tivemos do prosseguimento, de realizar a Conae 2018 dentro da metodologia que nós organizamos na CONEB 2008 e da Conae 2010 e 2014, surpreendidos com o decreto que reduziu a participação das entidades do Fórum Nacional de Educação, [...] a Contee, uma entidade histórica que representa o setor privado básico e o setor privado superior, que é uma parceira histórica nossa, desde a constituinte de 88 [...], do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública lá no início dos anos 80 [...], ANPED [...]. E a entidade que estava coordenando uma das comissões permanentes do Fórum Nacional da Educação, que a Fasubra, Anped, Pronip, entidade que representa a educação superior em institutos [...] Com a retirada dessas entidades históricas, e que sempre foram parceiras no processo de construção das políticas educacionais do nosso Brasil, foram sumariamente retiradas do fórum com aquele decreto. Com essa medida a CNTE foi mantida dentro da composição do Fórum. **Mas nós não aceitamos ir para o Fórum sem nossos parceiros históricos, que foram retirados sumariamente. Todo o movimento que fizemos, tanto com o poder executivo, legislativo e até com o Ministério Público, foi na intenção de manter a composição do Fórum. Porque nós entendemos que o fórum está além do PNE. É um espaço de políticas de Estado, e por ser política de Estado, independente do governo que assuma, ele tem a responsabilidade de tocar o Fórum de acordo com aquilo que está estabelecido, com as atribuições que estão estabelecidas com a lei do Plano Nacional da Educação.** [...] Por isso tomamos uma decisão coletiva, que no primeiro momento agregou 20 [...] e conseguiram aprovar o Fórum Popular Nacional da Educação. Chegamos a esse nome depois de várias reuniões, vários meses de debate, para ver qual melhor denominação que a gente faria*

*no processo resgataria o Fórum Nacional da Educação pela Escola Pública, se seria outro nome. [...] é uma forma, que nós entendemos, de continuar pressionando para reestabelecer a composição original do Fórum Nacional da Educação, e junto do governo fazer o debate da política educacional. Essa ainda é a intenção do nosso trabalho. Paralelo a isso o Fórum Nacional Popular da Educação também realizou a conferência, a Conape, e tomamos a decisão que na estrutura, enquanto existir o decreto, nós não participamos. Esse decreto tem que ser revogado para que possamos voltar a participar do Fórum Nacional de Educação.*

A fala de Heleno revela uma solidariedade com outros movimentos sociais, um comprometimento com as raízes de defesa da escola pública, vinda desde os anos 1980 e, ao mesmo tempo, uma oportunidade política de rompimento com um governo considerado ilegítimo pelos representantes das entidades que fundaram o FNPE. Merece destaque o fato de que, ao deixar o FNE por não manter a metodologia original, o novo fórum criou uma nova metodologia, que não depende do calendário e de recursos públicos, evidenciando uma transformação, resultado da tomada de decisão de determinados atores.

Com relação ao SNE, Heleno descreveu as ações coletivas do Fórum e como o debate foi conduzido, quais resultados foram encaminhados e a negociação com o Executivo e o Legislativo:

*[...] criamos o grupo de trabalho temporário, coordenado pelo professor João Ferreira de Oliveira, da Universidade Federal de Goiás, presidente da ANPAE. Nós sabemos que o fórum tem o papel de fazer o debate, as discussões e de propor políticas educacionais. [...] Nós do Fórum não temos o poder de enviar projetos diretamente ao Congresso Nacional, nós acompanhávamos na Câmara dos Deputados. Surgiu também na secretaria [...] do Ministério da Educação. Então saiu outro projeto de lei sobre o sistema, e isso nos deixou bastante preocupados. [...] Pegamos os dois projetos já publicados, publicizados, o da Câmara e o que veio do governo, e trabalhamos com esse grupo de trabalho temporário sobre esse projeto. Nós consideramos, a luz das deliberações da CONAE de 2014 como a gente construir a perspectiva do sistema num formato de um projeto de lei. Nosso papel era encaminhar isso ao Ministério da Educação, porque o Ministério da Educação que tem essa permissão de enviar ao Congresso Nacional. Enviamos ao Ministério da Educação, que também levou um tempo para analisar as nossas propostas. Deram um retorno ao Fórum, concordando com muitas coisas e discordando de outras. Fizemos um debate em conjunto, Fórum e Ministério da Educação, em conjunto, sobre essa questão. Avançamos nesses pontos em comum. Tivemos divergências também, e essas divergências nós não conseguimos resolver nesse espaço do Fórum, então o projeto ficou pronto mesmo com essas divergências, porque o Fórum também tem o entendimento que queremos construir a política juntos, o Fórum com o poder executivo. O que for consenso, muito bom, vamos defender juntos. O que for divergência, cada um defende a sua parte no Congresso Nacional. O que não conseguimos ser consensado [sic], o que for divergente, iria ser enviado assim mesmo, e lá no Congresso a gente*

*entraria em um processo de disputa. Então aquele Projeto de Lei ficou pronto no Ministério da Educação, e não foi, até o momento, enviado ao Congresso Nacional. O meu esforço agora nessas eleições, com o novo presidente, a Comissão da Educação, o deputado Danilo Cabral, de aprovar umas pautas importantes, esse projeto entre eles. [...] deixamos pronta uma proposta que não é 100% da ideia que o Fórum queria, mas o restante a gente tem que disputar. Continuamos disputando no Congresso Nacional.*

O trecho revela todo um processo de negociações e debates ocorridos entre o Fórum e o Ministério sobre a proposta de um projeto de Lei sobre o Sistema Nacional de Educação. Aproxima-se, também, daquilo que Teixeira (2000) chama de “**Participação como escuta**”, ou seja, embora o Fórum debata, proponha, suas ideias não se transformam em deliberação, sua proposta de Projeto de Lei para o SNE não resulta em uma posição conjunta com o órgão de estado do qual faz parte. Cabe lembrar que o próprio Ministério nunca encaminhou qualquer versão de projeto para o legislativo. Mas uma não ação é também um posicionamento. Como pontua Tarrow (2009, p. 41), “os estados também estão constantemente enquadrando questões, tanto para ganhar apoio para suas políticas como para contestar os significados propostos pelos movimentos no espaço público”.

Outra ação adotada pela coletividade que merece destaque é a aproximação do FNPE com o Legislativo:

*Nós conseguimos fazer com que o Fórum Nacional Popular de Educação também passasse a ser ouvido no Congresso Nacional. E a gente também continuou participando de várias audiências públicas, inclusive participamos da mesa – como Fórum Nacional Popular de Educação – nos seminários da frente parlamentar pela educação do PNE, que estava realizando seu quarto seminário, e nós tivemos a nossa participação, a nossa voz tratando na nossa perspectiva, e daquilo que foi deliberado pela Conape. O status de escuta permanece dentro da comissão de educação da Câmara e do Senado, e nas comissões que tratam das políticas educacionais.*

Com relação à passagem transcrita, não ficou totalmente claro se quem passou a ser ouvido foi o ator social, em função das relações construídas ao longo de muitos anos de interlocução com agentes do Legislativo, ou se foi o agente corporativo representante do movimento social. Para Archer, isso não importa, uma vez que, para ela, não faz sentido distinguir o ator social do agente, mas importa vê-lo movendo-se na “hidráulica social” (ARCHER, 1995, p. 340-341). Outro efeito da ação adotada na coletividade que merece destaque é a realização da Conape, descrita por Araújo:

*Nós consideramos que a Conape para nós seria um movimento [...] de mobilização da comunidade educacional para manter o ritmo que iniciamos em 2006 [...] temos toda uma comissão organizadora com ao todo quase 50 entidades – eram 45 entidades na época – e discutíamos o processo do documento referência. [...] Para a Conape, inicialmente, nós pensamos em fazer a mesma metodologia, só que não era possível. [...] **um espaço, envolvendo a sociedade civil e o governo, e tivesse conferências periódicas organizadas pela sociedade civil, mas financiada pelo poder público.** E nós percebemos que a metodologia que nós utilizamos era muito interessante, porque **gerou uma grande participação.** [...] indicamos para as novas entidades criadas levarem o documento de referência para o **debate em cada escola, em cada local de trabalho, para que as pessoas tomassem conhecimento do documento**, e quem fosse participar das conferências municipais, fosse com o conteúdo discutido nas escolas. Então é uma metodologia que teve uma participação bem da base, bem voltada para a base. [...] Para a Conape nós não tínhamos financiamento público, não tínhamos condições de manter todo um processo de metodologia, [...] que exigia muito voluntariado, exigia financiamento das próprias entidades sindicais no processo de organização. Sabíamos que não dava para alcançar os municípios do país, então optamos por plenárias regionalizadas por região, colocamos mais tempo [...] da plenárias na conferência estadual. [...] Decidimos ter um documento referência, que nós havíamos construído para a Conae inicialmente. O documento referência foi enviado. Nada impresso, tudo virtual, porque não tínhamos os recursos para imprimir. Então foi tudo um processo virtual, de contatos, de e-mails, página na internet para acesso e para leitura desse processo. Toda uma dinâmica de movimento.*

É interessante observar como o movimento encontrou alternativas para seguir com a ação, apesar de não mais dispor de recursos públicos. Embora um material impresso traga concretude às ideias, dê materialidade ao movimento e seja fundamental como apoio em municípios que não têm acesso à internet, tal alternativa não foi considerada quando o Fórum esteve ligado ao Estado e dispunha de recursos públicos. Ao contrário, adotando tal alternativa de uso de documentos digitais, o movimento atualizou uma prática mais condizente com a preocupação com recursos públicos, mais sustentável do ponto de vista ambiental e mais moderna, alcançando o público mais jovem, mais conectado e mais permeável a ser engajado na causa, uma vez que é o estudante um agente primordial do sistema. Ainda com relação à busca por recursos alternativos, Heleno acrescenta:

*Nós tivemos três universidades, basicamente, em três estados, que se ofereceram para ajudar nesse processo, na Bahia a Universidade Federal da Bahia, no estado de Minas Gerais a Universidade Federal de Minas Gerais, e no Estado de Goiás a Universidade Federal de Goiás, que tiveram espaços oferecidos, pela estrutura, pelo local. Como nós temos o coordenador da Confée, também é vereador em Belo Horizonte, nós tivemos o apoio da prefeitura de Belo Horizonte, através do Gilson Rey [vereador do PCdoB], que é coordenador da Confée e vereador de Belo Horizonte. [...] por isso a escolha de Belo Horizonte para realizar a atividade. Tivemos a perspectiva*

*de ter 1.200 pessoas participando, chegamos a credenciar um pouco mais de 3 mil nas cidades.*

Na perspectiva de Heleno, a participação teria sido maior, mas a greve de caminhoneiros que aconteceu em maio de 2018 atrapalhou a ida para Belo Horizonte. No entanto, o que interessa observar é o resultado da ação coletiva em termos de produtos e a perspectiva de alcance da atuação do coletivo, conforme explica Heleno:

*Com isso nós fechamos a conferência de encaminhamento com dois documentos. Um documento que chamamos de Plano de Luta, que traz tópicos, 14 tópicos tratando de políticas públicas para a área da educação que nós defendemos[...]direcionando o processo da luta. E um manifesto, a Carta de Belo Horizonte, que é a carta da Conape. [...]. Hoje na Conape nós nos balizamos no documento final da Conae de 2014 com as políticas necessárias para o Brasil, e com esse Plano de Lutas da Conape de 2018. Essas são as referências para continuarmos atuando juntos com os poderes executivos federais, estaduais, distrital e municipais, e no Congresso Nacional.*

Observamos, então, que um novo agrupamento dos movimentos sociais foi feito, resgatando algumas práticas que já haviam sido adotadas no passado, adaptando-as a uma “nova velha” realidade (de não atrelamento ao poder executivo), criando novas maneiras de atuar no coletivo e, ao mesmo tempo, mantendo alguns valores e crenças explícitos por meio das publicações como o Plano de Lutas e da Carta de Belo Horizonte. Neles, “a luta pela educação não pode estar desatrelada daquela em defesa da restauração do Estado Democrático de Direito”. A própria carta menciona um

[...] movimento de resistência em via dupla: de um lado, não é possível lutar pela democracia sem lutar pela educação pública, gratuita, laica, inclusiva e de qualidade social, [...] de outro, qualquer discussão sobre políticas educacionais só faz sentido e só terá efetividade a partir do momento em que se assegurar a restauração do Estado Democrático de Direito e a realização de eleições livres. (CONAPE, 2018)

Os 14 tópicos mencionados por Heleno Araújo que constam no Plano de Luta propõem fim do congelamento dos recursos públicos previstos na Emenda Constitucional 95/16, regulação do ensino privado e educação a distância, piso salarial e plano de carreira para os profissionais da educação, contra o “Escola sem Partido”, a BNCC, o Novo Ensino Médio, ente outros ligados à temática da educação, e amplia o posicionamento para além dela, incorporando ao repertório temáticas de oposição ao governo, propondo novas eleições, apuração dos assassinatos dos defensores de direitos humanos, contra o genocídio da juventude negra, contra

toda violência, perseguição política e criminalização dos movimentos sociais; contra a Reforma da Previdência, a Reforma Trabalhista, a Terceirização e em favor da Petrobrás.

O que se observa, então, é que, ao mesmo tempo que o agente (movimento social) mantém a defesa de valores explícitos na atuação dos movimentos sociais desde os anos 1980, historicizado no capítulo 3, houve uma transformação em reação ao rompimento com o executivo pós 2016, incorporando outros elementos de defesa social. Como se o próprio FNE tivesse ficado pequeno para abarcar tantas demandas de reivindicação social e o novo FNPE pudesse ser a instância em transformação, por reunir já um grupo diverso e abraçar novas velhas causas.

Contudo, ao observar a fala de Ester, representando o FNE após a saída de Heleno, identificamos, de um lado, a ação do Legislativo, de outro, a pressão do coletivo do fórum em reação ao Legislativo e, ainda, um dos elementos de dissenso com relação à proposta de Sistema Nacional:

*[...] havia propostas lá no legislativo para regulamentação do artigo 23. Mas elas eram todas muito rasas. Me parecia, inclusive, que elas eram aquelas: “alguém tem que regulamentar rápido, para fazer um sucesso. Vamos fazer?”. Mas o “vamos fazer” era muito raso. Até que surgiu a 413, que foi a do Ságuas, e ela trouxe um debate muito intenso. Porque os conselhos, por exemplo, se viram altamente ameaçados, porque a proposta do Ságuas representava uma verticalização do que seriam as relações de poder, as relações de – eu ia falar subserviência, mas é quase isso. Seria um Conselho Federal, que por sua vez mandaria no Conselho Nacional, que por sua vez mandaria nos conselhos estaduais, que por sua vez destruiria os conselhos municipais na sua importância. Isso para nós era acintoso. Tudo aquilo que nós pensávamos, que era exatamente essa proposta mais horizontalizada de distribuição de tarefas e competências. No momento em que essa proposta foi apresentada, o mundo da educação se armou para debater sobre o sistema, e eu acho que foi nesse momento que o Fórum Nacional de Educação mais se envolveu no processo de discussão sobre qual seria a melhor proposta de sistema[...] as pressões para que não fosse aprovado o projeto do deputado Ságuas foram muito grandes [...]. Os vários entes foram convocados para virem conversar com a SASE sobre qual seria esse formato de sistema.*

Segundo Ester, o Fórum também atuou de forma a influenciar o Legislativo em 2018, em continuidade ao processo de reflexão e debate sobre o SNE:

*O Fórum Nacional de Educação, depois que emitiu o documento, ele não interrompeu o debate sobre o assunto. Exatamente porque ele materializou no documento referência para a CONAE 2018[...] Ele chamou o Brasil todo para a responsabilidade de que a lei do sistema já devia ser concreta desde 2016, e que era isso que dizia a lei do plano. Hoje esse passivo e esse déficit são o objeto da nossa CONAE. Por que o sistema não se materializou? Quais*

*são as forças, ocultas ou não, que impedem que esse sistema realmente se concretize? Os desenhos foram muitos interessantes, porque depois do substitutivo do deputado Glauber, do PSOL do Rio, nós dos conselhos estaduais de educação também apresentamos uma minuta alternativa, uma terceira via, por um deputado de Goiás, Giuseppe Vecchi. [...] Nós não fomos chamados para esse debate, de que tanto o MEC quanto a Comissão de Educação da Câmara discutiram à exaustão esse documento.*

As falas de Heleno e Ester exemplificam, nos termos de Tarrow (2009, p. 27) “um conjunto de indícios”, os recursos que os movimentos sociais têm disponíveis, seus aliados, as formas de acesso a instituições, que o autor nomeia de “oportunidades políticas”. Também são exemplos de experiências concretas de interação entre coletivos e autoridades em diferentes períodos e das tensões entre visões de transformação social, papel dos movimentos sociais e relação entre Estado e sociedade. Sobre a ação coletiva em relação à Conae 2018 e ao fato de três estados, incluindo DF, não aderirem, por diferentes motivos, mas especialmente por serem contra o governo Temer ou à composição do FNE na época, Ester conta que:

*O fórum tomou, então, uma posição que eu achei muito assertiva, que foi decidir, numa reunião plenária, que os estados que não realizassem as suas etapas estaduais, poderiam mandar pelo menos a sua relação de delegados natos. Porque os delegados natos são aqueles, um da secretaria de educação, um do conselho de educação. Eles têm nome. Um quilombola, um representante da diversidade LGBTI... São 21 delegados natos por estado. Esses mesmos estados não mandaram. Acho que talvez o Pará, preciso checar isso. Isso pelo menos deu um alento para aqueles estados que não queriam ficar totalmente sem representação.*

Embora não seja um agente relacionado aos movimentos sociais, Paim esteve presente em um momento de grande efervescência dos debates sobre o SNE e exemplifica a ação do Executivo, que se expressa em políticas públicas concretas. Com relação ao Sistema Nacional de Educação, no entendimento dele, a principal questão está na pactuação de colaboração e cooperação entre os entes municípios, estados e União. Para ele, o Executivo Federal, na medida em que propôs a implementação de uma série de políticas públicas de educação que preveem a articulação entre sistemas educacionais nos diferentes níveis, de alguma forma explicita a visão de um sistema nacional.

*Na realidade a gente tem um conjunto de ações e de relações do Governo Federal, que de alguma forma acaba exercendo uma pactuação [...]. A comissão intergovernamental do Fundeb, o próprio PAR, quando ele funcionava de uma forma mais – vamos dizer – técnica, ele tinha essa característica, porque havia uma pactuação entre o Ministério da Educação, as secretarias de educação estaduais e também os municípios. [...]o que caracteriza, de certa forma, que tenha um sistema, que tenha*

*mecanismos, que tenha engrenagens que acabam funcionando. [...] A própria Base Nacional Curricular hoje exige esse esforço de relacionamento, de colaboração entre os estados, a União e os municípios, também entre os estados e os municípios na construção do currículo. O que ocorre é que, na verdade, esse sistema é um sistema que é pouco orgânico e pouco funcional, porque as instâncias de pactuação não são instâncias que estão regulamentadas. [...] Na verdade, o que a gente precisa pensar no novo Sistema Nacional de Educação, é instituir essas instâncias de pactuação, que envolve a pactuação entre União, estados e municípios, e a pactuação – especialmente – entre estado e municípios. Quando a gente fala em uma pactuação entre estados e municípios, a gente pensa em resolver vários aspectos que estão associados, desde a questão de logística, transporte e alimentação escolar, que muitas vezes são também um compartilhamento das redes, o município presta serviço para o estado na questão do transporte, transporta o aluno lá do ensino médio. Até temas que envolvem a oferta do ensino fundamental, que é compartilhado, e nós temos um nó muito grande, porque em alguns estados há uma concorrência entre os sistemas.*

As negociações, os posicionamentos e as ações no Legislativo com relação ao SNE têm início com os debates sobre o próprio PNE, seguem com a proposição do projeto de lei 413/2014 feita pelo Deputado Ságuas de Moraes do PT/MT, sessões e debates da Comissão de Educação, que funcionou como lócus mediador de proposições, nos termos do MCD (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 25). Ainda em 2018, o FNE encaminhou uma proposta de projeto de regulamentação do SNE via Deputado Giuseppe Vecchi do PSDB/GO. Conforme relatou o entrevistado Deputado Glauber Braga do PSOL/RJ, dentro do próprio Legislativo existem ações de negociação, consenso ou dissenso:

*[...] o presidente da comissão, que é o Danilo Cabral, tentou fazer uma mediação para ver se chegava a um texto consensual, que fosse aprovado pela comissão e depois pelo plenário. Só que as exigências feitas pelo MEC, entre outras, essa de desfigurar o Custo Aluno Qualidade... [...]. Isso tornou impossível ter um texto que fosse pactuado. E a gente não aceitou aqueles que eles apresentaram como uma alternativa proposta, e aí a matéria acabou não indo a frente.*

Lucas Evêncio trouxe a perspectiva da ação do seu trabalho no Governo do Estado de Minas Gerais, como um exemplo de um processo de negociações e efeitos da ação:

*[...]em Minas a gente está mergulhado nessa discussão. Tem quase um ano que a gente está discutindo. Tem mais de 100 páginas escritas sobre o sistema, pegamos o Ceará, pegamos, acho, que oito estados, pegamos mais quatro países para analisar como se dá. É tudo muito novo. Quando a gente fala que existem sistemas estaduais e municipais de educação, mas o que é esse sistema? Qual é a proposta dele? É simplesmente ter um sistema que vai da entrada do estudante, a passagem dele no infantil nos municípios, depois ensino médio no estado, depois no ensino superior? É só essa divisão? O que mais que tem isso? Tem a formação, tem qualidade, tem educação integral?*

*[...]sobre educação de qualidade, que é preciso melhorar a educação do país, resultados nos indicadores são ruins, mas como melhorar isso? Porque isso é muito complexo.*

Lucas apresenta um exemplo concreto da distância entre as discussões sobre o sistema e o que acontece na vida real. Isso talvez nos traga uma pista de que todo o debate e ideias sobre o SNE, apesar de toda a mobilização ocorrida ao longo das Conferências de Educação e da criação do FNE, desde 2010, não tenha conseguido chegar amplamente nem ao lócus de execução da política pública, que é a escola, muito menos às famílias e aos cidadãos a quem o direito subjetivo da educação é dirigido.

*[...] É como o exemplo de um município que temos em Minas. São duas escolas no município, uma municipal, outra estadual. Para a escola municipal a gente tem um secretário, três subsecretários, quatro superintendentes e um diretor da escola, mas essa escola estadual não aceita os alunos da municipal irem usar o laboratório que só a estadual tem. Esse sistema funciona? É isso que é um sistema de educação? Como em Minas a gente está fazendo essa discussão de sistema, ela tem um tom muito empírico, que é o que a secretária tem tentado falar. A gente viu muita coisa conceitual, tem outras discussões de regime de colaboração, muito aprofundadas em outras áreas, teve um palestrante hoje aqui que disse que tem muito isso na área de saúde, e outros temas. Mas na hora do empírico, do fato de acontecer, tem umas complexidades muito grandes, e isso não sai.*

Ele destaca, ainda, o quanto a questão do financiamento prepondera nos debates sobre o sistema e quanto esforço de negociação é necessário para alterar a visão e a crença de que aluno é custo. Neste sentido, concordamos com Dagnino (2004, p. 148) quanto à necessidade de a participação democrática funcionar como um “potencial hegemônico alternativo”, mas é preciso encarar o fato de que tal potencial não chega a ter forças para subverter uma lógica neoliberal que transforma tudo em mercadoria, reduzindo um direito social a uma lógica econômica. Isso fica evidente na fala de Lucas sobre a reação de alguns gestores públicos às alternativas em discussão para implementação do sistema estadual, em Minas Gerais.

*Dessas 100 páginas que a gente escreveu, só da questão de distribuição de recursos nos municípios, estadual é principalmente ICMS, são cinco faixas só de memória de cálculo do indicador. E é uma discussão difícil, o que levaria um município a aderir a um sistema único de educação? Para a gente não faz sentido ter 850 sistemas municipais para falar que tem. Porque tem o conselho, o conselho vai aprovar o curso a ou b, não vai precisar mandar para capital. O que faz a gente se motivar é distribuir recursos do município, aumentar os recursos, que é o debate que a gente tem colocado. Para ele entrar no sistema, eu dou um inventivo: vou aumentar recursos, vou capacitar o profissional dele, vou fazer avaliação dele, vou disponibilizar os meus sistemas de monitoramento de estudante para ele, que é uma coisa que os municípios pequenos não têm. Em contrapartida ele vai ter que mexer na*

*educação infantil e integral, vai ter que investir na qualidade da educação – e vai ter que demonstrar esse resultado – e as escolas com os melhores resultados vão ter que adotar a escolas com piores resultados. A gente tentou fazer várias amarras para tentar fazer com que esse sistema funcione, tenha algum sentido, e na prática tenha alguma lógica além do papel. Mas a gente tem muitas dificuldades. Uma coisa que a gente está há três meses pedindo, que é até ruim a gente sempre voltar nessa questão do financiamento. Tudo é voltar naquela continha do estudante como cabeça de gado. “4 mil estudantes eu vou ter que precisar de tantos milhões para o município ao longo do ano, esse município vai receber tanto do Fundeb, não é o suficiente. Quanto eu vou ter que dar para ele pegar o sistema, senão ele não vai pegar”. Então fica essa conta, que é de fato uma amarra financeira, mas não pode morrer nisso. Não dá para não pegarem um estudante porque ele vai dar custo. E a educação? Ele é estudante do seu município. Não era isso que a gente estava discutindo. “Ah, mas não posso, vai me dar custo”. A gente precisa vencer essas amarras, e ir para um lado mais pragmático também. A educação passou da hora, acho. Não tem nada de novo na educação. [...] A gente tem que trazer como inovação em política pública é fazer, colocar em prática, levar à frente. Claro que com todo o cuidado possível, com uma gestão de riscos gigantesca, para evitar, porque quem vai sair perdendo com qualquer erro é o estudante e o professor. Ao ouvir na mesa que a gente tem mais perguntas do que respostas, eu esperava ouvir “não, está com vocês. A gente tem propostas, está sendo discutido nacionalmente”. Eu senti que está no nível da ideia ainda.*

Se todo o debate fica no nível da ideia, como apontou Lucas, é na sala de aula que a concretude dos impactos de uma política pública é percebida. Para a professora Patrícia, um exemplo de ação do agente que contempla a ação coletiva é a própria ação docente na relação com o estudante:

*Ontem mesmo, o ministro que estava aí falando assinou um decreto em que 30% da educação de jovens e adultos pode ser a distância. Olha que loucura que é esse estado. Ele negou o direito o tempo todo para a pessoa enquanto era criança e adolescente, e agora disse para ele que o jovem trabalhador não, “você pode fazer a distância”. É negar de novo um direito. Porque a concepção que eles entendem de educação, não é um ensino, é um processo. [...]. Não entenderam isso, por isso que propõem a distância. Não entenderam que esse processo de ensino e aprendizagem é mediado, e muito dele tem o fator da subjetividade da relação que está ali. Do local, da acolhida, de entender, de olhar, falar “ah, ele chegou atrasado”, “ah, ele não está bem hoje porque teve um toque de recolher no bairro[...] São sujeitos ali que interagem mediados pelo conhecimento. E são essas relações que possibilitam, inclusive, a transformação desses sujeitos. Então não é a distância que vai resolver nossos problemas, porque é a relação que possibilita. Não entenderam, é outra lógica. E foi isso que nós defendemos, e vamos continuar.*

Em paralelo à ação do FNPE na mobilização política, e do FNE na realização da Conae 2018, o movimento Todos pela Educação colocava em ação um grupo de 100 especialistas

chamado “Educação Já”, para “definir prioridades para a educação no Brasil”, conforme relata Marisa Abreu, que fez parte do grupo.

*Esse grupo era formado pelo Paim, ex-ministro da educação, pelo Binho, que tem uma longa história, foi secretário, governador do Acre, no final do governo foi secretário da Sase; Washington Bonfim, ex-secretário municipal de educação e planejamento da cidade de Teresina, que é o melhor Ideb do ensino fundamental entre as capitais brasileiras; o Maurício Holanda, que é meu colega aqui na consultoria legislativa da Câmara, e foi secretário do Cid Gomes no Ceará, primeiro foi adjunto da Isolda, depois foi ele o secretário, a Isolda é a vice governadora do Camilo Santana hoje; e a Ana Helena, do Cempeq. **Esse grupo de seis pessoas teve umas quatro ou cinco reuniões, e definiu sete prioridades para a educação brasileira. Uma vez fechado o documento, que está no site do Todos disponível, teve uma assembleia para a gente apresentar para todos os participantes do Todos pela Educação. Falou o pessoal do Todos, depois deram a palavra para quatro dos seis que estavam lá. Quando eu falei, eu disse o que eu tenho repetido sempre, que foi muito importante o trabalho, porque no pequeno grupo tu consegues dialogar, e efetivamente negociar, ou alguém abre mão da sua posição, ou a gente chega a outra posição que contempla a posição inicial de cada parte do debate, e que isso é muito difícil de fazer no grande grupo, porque no grande grupo a tendência das pessoas é de marcar posição, se diferenciar das outras pessoas que estão ali, e que importante agora era ir aumentando, em ondas, aquele consenso que a gente tinha chegado ali.***

O interessante da fala de Marisa é observar a agenda paralela do movimento TPE, sua capacidade de mobilização, seu “poder de fogo” de acesso à mídia, metodologia de ação que resulta na presunção de elencar, a partir de um grupo restrito, quais são as prioridades da educação nacional. Segundo descrito no documento, a iniciativa suprapartidária é uma proposta técnica de estratégia para a Educação Básica e prioridades para o governo federal 2019-2022. Isso corresponde ao movimento social assumindo o papel de influenciar a agenda do Executivo, Legislativo e Judiciário.

O outro aspecto a ser ressaltado é a visão da entrevistada sobre ganhos e perdas do diálogo em pequenos e grandes grupos de debate. Se, como ela argumenta, no pequeno grupo, é possível negociar e abrir mão de alguma posição, no pequeno grupo, também, a diversidade de visões é limitada. Entretanto, como pudemos observar durante a participação na conferência, no grande grupo, embora a diversidade de participação seja muito maior, muitas vezes, os participantes seguem a proposta de um grupo menor, que utiliza o grande público para legitimar ideias já consolidadas.

O que buscamos nesta seção foi identificar os efeitos da ação dos agentes, tentando traçar aquilo que Archer chama de sequência morfogenética, ou seja, por meio do relato empírico de figuras-chave nos debates sobre o Sistema Nacional de Educação, compreender

como determinados fatores moldam a visão por trás da ação dos agentes, descrever como ocorrem tais interações que, por sua vez, reproduzem ou transformam um determinado contexto social.

Encerrando a seção, retomamos Archer para argumentar que leva tempo para alterar qualquer propriedade estrutural, e esse período representa uma restrição para pelo menos alguns grupos. Tal restrição, por menor que seja, é capaz de impedir certos objetivos de mudança de serem alcançados. As influências estruturais se estendem para além do período de interação, sendo essencial saber se isso ocorre porque elas resistem às pressões coletivas de mudança, porque representam os interesses dos poderosos ou porque não encontram apoio psicológico na população (ARCHER, 2009, p. 63. Tradução da autora). Relacionando tal perspectiva com o resultado da ação dos agentes, em um primeiro momento, é possível afirmar que o não avanço da proposta de um sistema nacional de educação é uma mescla destes três fatores citados por ela. Uma “elaboração estrutural”, ou seja, uma transformação social, nos termos de Archer, requer uma "sedimentação profunda", uma pressão coletiva, apoio psicológico da população e interesse dos poderosos.

#### **4.3 Consensos e Dissensos**

Nesta seção, traremos como destaque as concordâncias e discordâncias que os atores têm uns com os outros ou com ideias defendidas por eles em acréscimo ao já apontado nas seções anteriores neste capítulo. Por meio dos relatos empíricos, buscaremos identificar que recursos, custos, pontos vulneráveis, temas comuns se fizeram presentes nas falas dos entrevistados e se, de alguma maneira, seria possível identificar algum indício de consenso ou não em torno de temas estruturantes do SNE que pudessem ajudar a responder o motivo de tal política pública não ter sido ainda implementada.

É preciso deixar claro que trataremos consenso como concordância e dissenso como discordância, sem entrar na concepção de Rancière (1996), mas concordando com a afirmação do autor de que o consenso acaba por excluir as vozes dissidentes em prol de uma “solução mais razoável” e que é o dissenso, antes de ser oposição, um conflito sobre a própria configuração do sensível. Nesse sentido, Rancière conversa com Paulo Freire, uma vez que a configuração do sensível se traduz na leitura de mundo freiriana (FREIRE, 1987, p. 15) e a educação dialógica é também uma partilha do sensível que abre possibilidades de se construir novas subjetividades.

Começamos selecionando falas que tratam do principal usuário afetado pela política pública de um Sistema Nacional de Educação: o estudante.

Quando Lucas Evêncio trata do pouco espaço dado à fala dos estudantes, Maria Ester também ressalta em sua fala:

*[...] eu acho que o fórum tem que pensar em um novo modo de discutir a educação. Ele é uma radiografia, mas ele trata muito pouco do aluno e do que o aluno quer. **Eu acho que a maior falha do documento referência é que o aluno, na nossa leitura do fórum, ele e o epicentro de todas as nossas preocupações, e o documento trata de tudo que circunda o aluno, mas ele não trata dos interesses do aluno.** Ele não tem a voz do aluno, embora a gente tenha na Conae a participação dos alunos. Mas são alunos discutindo sobre a melhoria das qualidades, das condições para os servidores da educação. É o aluno discutindo sobre a formação de professores. É o aluno discutindo sobre a falta de recursos para a educação. E o que o aluno quer? O documento carece de alguma alteração, ou a própria conferência carece de algum outro formato, que permita que a gente oxigene esse debate.*

Dos entrevistados, apenas Lucas e Ester trouxeram tal ponto de vista de maneira explícita, ainda que, na fala da Professora Patrícia, ela trate da importância da relação professor entre e estudante. O que mais uma vez aparece é a falta de conexão imediata entre os debates, as propostas e o estudante. Pensar uma política pública de alcance nacional deveria começar por pensar e entender o contexto e as necessidades do principal usuário de tal política.

Com relação ao financiamento da educação e à proposta de CAQ, Paim discorda de que neste tema está concentrada a solução para a sustentação do SNE, conforme defendem o movimento Campanha Nacional pelo Direito à Educação, criador do conceito, Heleno Araújo, do FNPE, Alessio Costa, da Undime e o deputado Glauber Braga:

*[...] o Projeto de Lei do Glauber – nessa questão de vincular a questão da qualidade ao Custo Aluno Qualidade. **Eu não concordo. Eu acho inclusive que é contraproducente, porque na medida em que eu estabeleço que eu tenho um valor de Custo Aluno Qualidade, e quem não está nesse Custo Aluno Qualidade está fora, a União vai ter que complementar, considerando a situação fiscal do país, dificilmente a União vai ter recurso para complementar esse volume total que está sendo proposto.** Eu vou ter uma paralisia, e até uma zona de conforto criado para o gestor. Ele vai dizer: “já que eu não tenho Custo Aluno Qualidade, eu estou muito abaixo do Custo Aluno Qualidade e a União não está complementando, então eu não preciso fazer nada, porque eu tenho a justificativa para o baixo desempenho” [...]. Nós discutimos muito esse tema do Custo Aluno Qualidade. Dentro próprio MEC houve divergências em torno disso. No Projeto de Lei que o governo mandou para o Congresso incluiu essa questão do Custo Aluno Qualidade. Claro que depois, ao longo da discussão, houve uma valorização maior dessa questão do Custo Aluno Qualidade. Mas eu acho que essa visão de que o Custo Aluno Qualidade vai ser a solução para a educação do país, na minha opinião, está totalmente equivocada. [...] Acho que nós precisamos pensar em*

*formas de ampliar o volume de recursos, mas a gente precisa também organizar o nosso sistema para receber esses recursos. E não necessariamente esse Custo Aluno Qualidade, do custo/aluno, vamos dizer assim, está associada a um melhor desempenho. Tanto que eu tenho vários municípios[...] com recursos abundantes, de royalties, onde eu tenho um baixo desempenho. Vários estados eu tenho situações desse tipo.*

Com relação ao tema principal, o Sistema Nacional de Educação, Marisa Abreu compartilha a visão de Paim com relação à ideia de que o sistema já existe:

*Tem uma coisa que eu gosto nesse texto do Paim [...] que é o reconhecimento de que sistema nacional de educação existe. Tu não precisas ter um nome dado para aquela situação existir. Na medida que tu tens uma repartição de responsabilidades pela oferta de educação escolar, que tu dizes que os sistemas de ensino devem ser elaborados em regime de colaboração, expressão única da educação, que tu dizes que a União tem a função de apoio técnico, função supletiva e redistributiva, para combater as desigualdades através de apoio técnico e financeiro. E a LDB vem, e ainda diz que a União tem a função de coordenação da educação nacional mediante, por exemplo, o sistema de avaliação educacional, o sistema de informações da educação nacional, são atribuições dela, de fazer para todo o Brasil isso.*

A construção de consenso aparece como um grande dificultador do avanço de uma proposta, tanto em termos de prazo quanto de conteúdo, lembrando que, desde 1997, o Sistema Nacional de Educação é tema dos congressos e conferências na área da educação. Conforme visão de Maria Ester:

*Só que é muito difícil quando você quer agradar a todos. Agradar a todos com uma lei é uma coisa muito complexa. Ora a UNCME era desagradada, ora a Undime era desagradada, ora o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais era desagradado. Quanto mais você mexia numa possível minuta, pior ficava.*

A proposta desta seção foi apresentar algumas evidências de que os atores entrevistados envolvidos com a temática do SNE concordam ou discordam, quais temas são consenso e em quais há disputa de ideias e em que medida, como apontam Capella e Brasil (2015), a maior ou menor capacidade de influenciar a política pública. Se, como pudemos extrair das falas dos entrevistados, não há consenso em relação há hierarquização *versus* autonomia dos conselhos de educação ou dos entes federados, não há consenso quanto ao conceito de qualidade e quanto à defesa do conceito de Custo Aluno Qualidade, não há consenso quanto à real necessidade de existência de um Sistema Nacional, essas são as pistas de que não há um grau de consenso necessário para gerar uma mudança no contexto da política pública, nos termos de Sabatier e

Jenkins-Smith (1993). Ainda que de maneira superficial, com base nos depoimentos selecionados, é possível concordar com Valeriano Costa (2010), quando afirma que, na área da educação, nunca houve consenso e força social e política capaz de defender uma proposta única.

#### 4.4 Por que não temos um Sistema Nacional de Educação?

Dado que o objetivo da pesquisa é analisar a dinâmica participativa na construção da proposição de um Sistema Nacional de Educação, investigando os motivos da não implementação, selecionamos para esta seção as respostas dos entrevistados à pergunta: por que não temos um Sistema Nacional de Educação?

A questão do financiamento volta a aparecer na fala de Heleno Araújo, reforçando a ideia de que as questões econômicas são um entrave para a aprovação de um Sistema Nacional. Mesmo a questão da divisão de responsabilidades está atrelada a aspectos econômicos:

*Eu acho que o grande entrave continua sendo o **financiamento**. Primeiro porque o Sistema Nacional de Educação, o projeto de lei que nós elaboramos no debate, tratava da regulamentação do **custo aluno-qualidade**. Isso já traz um entrave para o governo federal, que tem muita resistência em liberar mais recursos para estados e municípios realizarem ou concretizarem as ações da educação básicas. Outro entrave, que não tem a ver com financiamento, mas tem a ver com a **responsabilidade de cada ente federado**, que o sistema teria esse papel, a lei teria esse objetivo. Qual é o papel do município, do estado, do Distrito Federal e da União? Ao definir esse papel, vai haver mais responsabilidades para cada um, e mais divisão de responsabilidades. Nós temos o Consed, por exemplo, [...] que está tirando o oferecimento de ensino fundamental pelo estado, e jogando para o município. Com a promessa de passar um pouco mais de recursos do ICMS para o município. Só que essa jogada é complicada e difícil, porque o município não terá condições de suportar novos alunos, ou alcançar todo o ensino fundamental sem novas escolas, novas estruturas e novos profissionais. Ao dividir a responsabilidade pela lei do Sistema Nacional de Educação, é claro que o estado teria que participar mais dessa atribuição do ensino fundamental, talvez junto com o município. Claro que o governador fica com o pé atrás, com dificuldade de querer aceitar que a lei caminhe, porque ele sabe que vai ter que desembolsar um pouco mais.*

Se nos debates é difícil chegar a um consenso, concretizar tantas ideias diversas em um Projeto de Lei é tarefa ainda mais desafiadora. Sobre a proposta de PL apresentada pelo Legislativo, Ester teceu suas críticas:

*E eu julgo que um terço do documento repetia coisas. Já é uma crítica minha, ele repetia coisas que outra legislação já contemplava, o que para nós deixava a minuta muito cansativa. Isso foi uma crítica [...]. **Então, minuta parecia muito uma quimera, essa que é feita de vários DNAs, e ela não dava uma ideia de conjunto**. Para a nossa tristeza a notícia que foi dada lá pelo*

*presidente da mesa, foi que os dois deputados, o Ságuas e o Glauber Braga, optaram por retirar o processo de pauta, porque não tinham conseguido achar com o MEC uma redação final apropriada. Nesse momento minha leitura é pessoal, porque eu não posso deixar de [...]. Na minha leitura pessoal, foi simplesmente um **não-desejo dos deputados de verem aprovada a lei do sistema em um governo que eles julgam ilegítimo**. O que é se for isso, e eu acho que foi exatamente isso. Porque a justificativa é que havia uma dificuldade de se tratar de CAQ e CAQi nessa minuta. Porque também é um outro passivo que a educação tem, e daqui a pouco vai ser um passivo milenar, porque nunca se resolve. Ninguém chama uma reunião sobre CAQ e CAQi, ninguém fala sobre. **Para mim CAQ e CAQi são objetos de outra legislação**, específica para tratar dessa matéria, e não precisaria necessariamente ser tratada em uma lei de sistema. Até porque na minuta do deputado Glauber só um artigo fala de CAQ e CAQi. Não é possível que fosse aquele o calcanhar-de-aquiles de um documento todo, que já não parecia ter um formato que não atendia os conselhos, mas que atenderia o sistema. Seria uma lei do sistema. Eu acho que no fundo o regime de cooperação e de colaboração não está só no artigo 23, ele está no 214, ele está no 207, ele permeia toda a constituição. Mas ele é um norte, o sistema realmente seria um norte para o país. **Mesmo que a lei do sistema não trouxesse todo o detalhamento que a gente gostaria de ter, ela precisa ser colocada no papel. Alguém precisa dizer quem é o responsável por que tarefas. Porque deixar sem definir as tarefas e o responsável é uma coisa quase como lavar as mãos.***

Ao tratar do golpe institucional e dos impactos no processo de debates sobre o Sistema, Ester comenta que:

*Eu acho que foi por conta de ter passado por um **momento político muito instável**. O próprio Fórum Nacional de Educação teve a saída de uma série de instituições, que montaram o Fórum Popular de Educação, fizeram uma conferência livre, chamada CONAPE. Houve uma série de cisões. O próprio MEC passou por uma série de momentos políticos, entrada e saída de pessoas, muito questionamento de pessoas sobre a legitimidade ou não do governo Temer, sobre a legitimidade ou não do retorno da presidenta, e outras tantas coisas. Acho que o **momento político penalizou um pouco a lei do sistema**. Mas eu também temo, que seja aquele medo de assumir a paternidade de alguma coisa, e depois ter que arcar com o ônus daquela paternidade. Porque para toda definição sobre quem será o responsável pelas tarefas, toda essa definição corresponde as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios. Principalmente suplementação. Acho que **a suplementação é a parte que ninguém quer mexer e assumir as responsabilidades**. É como CAQ e CAQi, a gente sabe que tem vários movimentos, vários pensadores, estudiosos que tentam fazer esses cálculos, mas a quem interessa realmente os cálculos? A quem interessa ao certo dizer qual é o custo de uma escola particular, em uma escola pública, para cada etapa, para cada nível.*

A questão da autonomia dos órgãos colegiados, sua independência administrativa dos órgãos do executivo como garantia de isenção para fiscalização e normatização é uma questão levantada por ela e que aponta para a necessidade de uma nova pesquisa sobre a estrutura e o

funcionamento de tais órgãos nos âmbitos estaduais e municipais. No que concerne ao Sistema Nacional, Ester opina que:

*Porque eu acho que o Conselho Nacional de Educação não poderia nunca depender de uma homologação do ministro da Educação, que é quem paga a conta. O órgão fiscalizador, normatizador, ele tem que ser totalmente autônomo. Administrativamente [...]. Para todas as instâncias, ele tem que ser autônomo.*

Outro ponto importante destacado por ela é a distância entre a letra da lei e a execução da política pública, citando como exemplo:

*Os planos municipais e estaduais foram concretizados, a exceção de dois ou três estados que já tinham planos e tiveram que revisita-los para realinhá-lo com o Plano Nacional de Educação. Mesmo os estados que já tinham raramente olham para os seus planos para fazerem o seu planejamento de ações práticas para as pastas de educação. **O governante não se apropria do plano estadual de educação para fazer a política pública.** Isso é, para mim, o que mina tanto a eficiência desse alinhamento. Por exemplo, se o município é ineficiente no atendimento de alguma questão definida em alguma das metas do PNE, isso obviamente penaliza o estado e penaliza o PNE. O que é o lamentável? É que **enquanto os governantes não tiverem os instrumentos políticos construídos democraticamente por instituições públicas, particulares, o terceiro setor, entidades, eles nunca vão ter a eficiência que o Brasil precisa para atingir.** Por isso que o Fórum Nacional de Educação hoje é tão protetivo em relação ao PNE. Ele pode não ser um instrumento perfeito, e não é. Ele é um instrumento, em alguns pontos, totalmente obtuso. Acho que é a palavra certa.*

Para Alessio Costa, a questão do financiamento é o grande entrave para a aprovação do SNE. A disputa pela repartição de recursos e descentralização afetaria o poder da União sobre seus entes federados, uma vez que a distribuição de recursos funciona muitas vezes como moeda de troca para apoio político. Conforme destaca Alessio:

*Acho que a gente esbarra na questão do **financiamento**. Sobretudo quando você tem um modelo muito centralizado. A definição do sistema tem que vir acompanhada de uma redefinição do modelo de descentralização do orçamento da União na área da educação. Redistribuir recursos, que hoje ficam na União, para os estados e municípios de uma forma que seja mais equitativa. E também **ninguém está disposto a abrir mão do que tem.** A gente fica trabalhando com uma linha de programas federais, uma linha de colaboração, mas ela é ao mesmo tempo uma linha de tutela. O regime de colaboração não admite uma linha de tutela. **Nós queremos menos programas federais e mais recursos descentralizados, para que municípios e estados possam, de fato, implementar as suas próprias políticas, conforme as peculiaridades e as necessidades de cada estado ou município.** O Brasil é um país diverso, com realidades bem distintas, que vão requerer políticas distintas para atender essas necessidades.*

No Legislativo, as negociações em torno do tema do SNE em 2018 também apontam a falta de consenso e a centralidade do financiamento como um dos entraves para a aprovação da lei, conforme relata o Deputado Glauber Braga:

*[...] Só que as exigências feitas pelo MEC, entre outras, essa de desfigurar o Custo Aluno Qualidade... [...] Eles queriam inclusive modificar o nome para um outro que eles criaram. Isso tornou impossível ter um texto que fosse pactuado. E a gente não aceitou aqueles que eles apresentaram como uma alternativa proposta, e aí a matéria acabou não indo a frente. Porque eles queriam que a gente legitimasse algo que na nossa avaliação não tocava nos pontos necessários para um avanço que fosse significativo. Porque é fato, ou seja, para que você tenha esse avanço você tem que discutir também recursos para a educação, então tem que discutir a Emenda Constitucional do teto<sup>44</sup>.*

Marisa Abreu apresenta uma visão mais detalhada e crítica sobre as dificuldades relacionadas aos papéis de cada ente federativo e a relação autonomia, centralização e descentralização intrínseca ao federalismo:

*É o projeto de alfabetização do Ceará, por exemplo. Então tu tens o PAIC, tu transformas no PNAE e, via financiamento, quer que o Brasil inteiro faça igual. Isso para ser bem equânime, isso é uma experiência do governo do PT. Uma do governo do Temer: pegar a experiência de ensino integral do ensino médio de Pernambuco, e querer impor ao resto do Brasil via financiamento. Não dá certo! **Essas experiências bem-sucedidas são uma construção local. Os atores locais participam do processo de construção, se aquilo responde a uma necessidade reconhecida pelas pessoas que estão ali, e se elas têm competência para fazer.** Então não adianta a União fazer assim. A União tem que fazer mais assessoria técnica, ajudar os estados e municípios a construírem as suas soluções, e menos esse tipo de imposição, tá? Então uma questão é essa questão das atribuições. A outra é a **necessidade de mais função redistributiva da União. Ela faz, mas ainda faz de forma insuficiente.** As desigualdades ainda são muito grandes. E a outra é **ter o espaço decisório.** Se eu fosse alguém na vida, não pode reajustar merenda sem decidir na tripartite. O Governo Federal tem que chegar lá e dizer: “eu tenho tanto de orçamento, como é que nós vamos distribuir isso aqui?”. O Governo Federal decide sozinho. Anuncia em fevereiro de 2017, ainda bota o per capita do ensino médio do tempo integral das escolas então criadas maior que o tempo integral das escolas que preexistiam. **Chega a ser imoral um negócio desses. Não pode. O que é para a educação básica dos estados e municípios a União não pode decidir sozinha. Ponto.***

Podemos relacionar outra passagem da entrevista com Marisa com uma das falas de Ester sobre a distância entre a lei e a execução da mesma. Ela exemplifica como a redação de uma política pública pode afetar sua implementação, resolvendo o impasse entre responsabilidade e autonomia:

---

<sup>44</sup> Refere-se à Emenda Constitucional 95, que congelou os recursos da educação por 20 anos.

*[...] para mim, a lei do sistema tinha que dizer que currículo, avaliação e formação continuada de professores são atribuições conjuntas do estado, do município e da rede privada em cada estado brasileiro. A LDB já fez isso, estou me inspirando na LDB. A constituição diz que o município é um ente federal autônomo e que ele tem um sistema municipal de ensino. Só que a LDB constrói o artigo do federal, dos estaduais e do municipal, e bota um parágrafo único que diz assim: “um município que quiser pode optar por manter a sua rede integrada ao sistema estadual, ou organizar com ele o sistema único”. Bem, aí o estado tem que querer, né? Não pode o município definir sozinho, o estado tem que querer. Mas já tem isso, entende? Então a gente podia dizer assim “isso é para ser feito em conjunto, mas se o município quiser fazer sozinho, ele pode”. Então tu **crias como regra geral fazer junto, mas admite a exceção**. E tu poderias até ter critérios para a exceção como a saúde tem. Um município para ter gestão plena da saúde tem que cumprir determinados requisitos. E isso poderia ser discutido na comissão federal, adaptado para cada estado pelas estaduais. Entendeu?*

Para Archer, se a elaboração estrutural for efetiva, pode ocorrer em duas direções: descendente, quando as propriedades estruturais regulam a agência por dominação, ou ascendente, quando a interação social transforma as estruturas (ARCHER, 2009, p. 66). De qualquer maneira, é preciso ter em mente que transformações sofrem constrangimentos estruturais e culturais do passado (tradução da autora). Na visão dela, as instituições não são nunca algo concreto que podemos apontar, mas são essencialmente processuais, estão em constante processo de “tornar-se” e nunca (temporária ou provisoriamente) em um estado fixo, uma vez que todas as propriedades estruturais e todas as ações são sempre potencialmente transformacionais (ARCHER, 2009, p. 89. Tradução da autora).

Ainda que os elementos identificados nas falas dos atores não expliquem em sua totalidade a não existência de um Sistema Nacional de Educação em lei, em parte, a hipótese da pesquisa é respondida, na medida em que a crise política e econômica tenha sido apontada pelos entrevistados entre as questões que mais influenciaram a inanição da agenda, a descontinuidade do processo, ou melhor, o deslocamento dos debates. Da mesma forma, analisando o conjunto das sessões anteriores, a partir da fala dos entrevistados, é possível identificar a visão dos agentes para as diferentes questões que fizeram parte dos debates e propostas de desenho do SNE, mesmo que o resultado até o momento não tenha sido o planejado na lei do PNE ou das metas de atuação do FNE e do FNPE. Esse processo vai ao encontro do pensamento de De Mario (2016), ao apontar que:

*Dentre aquilo que se estabeleceu como desenho institucional, com suas normas, princípios e objetivos, e os resultados alcançados pela instituição, há um jogo de forças político que pode, ou não, garantir que os resultados sejam coerentes com as metas propostas. (DE MARIO, 2016, p. 12)*

Retomando Archer, encontramos como limite da pesquisa a impossibilidade de reconhecer outros interesses dos entrevistados. Assim, não é fácil distinguir se há por trás de suas atuações um interesse de plataforma de projetos pessoais, em que os atores envolvidos utilizam a arena para divulgação da sua própria atuação. Isso de alguma forma acaba acontecendo naturalmente, na medida em que representam as instituições da qual fazem parte.

#### 4.5 Perspectivas de Futuro

Nesta seção, ouvimos os entrevistados para compreender suas perspectivas de futuro com relação ao debate sobre o SNE e se, de alguma maneira, tais expectativas teriam reflexo na agenda pós 2018. Ao questionar Heleno Araújo, obtivemos a seguinte resposta:

*Pelo programa de governo o presidente da república, ele diz que mantém a emenda constitucional 95 em vigor. Nós temos uma leitura que **com a emenda 95, que reduz recursos da educação até 2036, é impossível você implementar qualquer política que está no Plano Nacional de Educação, inclusive a do Sistema. É um dado visto com um pessimismo grande, que a coisa continue a tramitar ou discutir a emenda 95. Por outro lado, quando você lê o programa de governo Bolsonaro, o lema, que inclusive o ministro da Educação indicado está usando, é “menos Brasília e mais Brasil”. Quando você vai ler o programa, diz que os recursos não têm que ficar aqui em Brasília, mas têm que ir para os prefeitos e governadores para fazerem a política social lá, que tem o maior controle social. Fica uma incógnita. Como é que vai ser feito isso? Como você vai fazer para que esse recurso não fique em Brasília? Dar iniciativa para o estado é o que nós defendemos, que tem que ter mais recursos para o município e o estado fazerem a política. Mas como vai ser feito isso? E aí fica a dúvida. Vai regulamentar o custo aluno-qualidade que está na lei do SNE? Já que ele bota a Constituição na mão e diz que vai cumprir a Constituição, que vai cumprir as leis. A lei do SNE fala em regulamentar o custo aluno-qualidade. Se ele regulamentar o custo aluno-qualidade, é possível, por aí, conseguir mais recursos da União para os estados e municípios. Mas em momento nenhum você faz a leitura no programa que ele vai assumir a regulamentação do SNE e fazer custo aluno-qualidade.***

Naquele momento da entrevista, embora a eleição já tivesse acontecido e o novo governo definido, não havia nenhum sinal de que o tema do SNE seria tratado pela nova gestão. Para Heleno, o peso do programa de governo na economia poderia dar o tom dos próximos passos:

*Fica uma incógnita aí, uma dúvida se isso vai caminhar por dentro da lei do sistema, ou se vai caminhar por fora, se vai ser direcionado pelo ministério da Educação, ou se vai ser direcionado pelo ministério da Economia [...] direto com prefeitos e governadores. [...] Quase 85% das prefeituras faz desvio de recursos do dinheiro do Fundeb. [...] E as prefeituras foram para a*

*justiça, e estão ganhando na justiça (a questão dos precatórios da União), mas quando esse dinheiro chega na prefeitura, o prefeito acha que pode gastar com o que ele quiser, com a previdência, com dívidas. **A nossa briga é para que esse é dinheiro da educação, e se é dinheiro da educação precisa ser aplicado na educação, no percentual dele nos salários dos professores, então estamos brigando por todo o Brasil por conta disso.** Estou dando esse exemplo porque quando eles dizem que o dinheiro tem que ir para prefeitos e governadores, eles não dizem como que vai ser isso. Se for pelo MEC, se for pela lei do Sistema Nacional de Educação, regulamentando o custo aluno-qualidade, é que o que nós defendemos, tem que ser para isso. Mas a gente não sabe se vai ser assim. **Se for direto do ministério da Economia, passando recursos para os prefeitos e governadores fazerem as políticas, a educação vai ser prejudicada e o sistema não vai acontecer nunca.***

Conforme apontado por Heleno, a opção do Governo, descentralizando recursos para prefeituras e estados e desvinculando as aplicações obrigatórias em educação e saúde, foi anunciada na entrega de um novo pacote de reforma administrativa, em 05/11/2019, o “Plano Mais Brasil”, que propõe alterar a constituição em três itens. Um deles está diretamente ligado à fala de Araújo: a PEC do Pacto Federativo<sup>45</sup> alterará as regras constitucionais para distribuídos e gastos dos recursos arrecadados pela União, estados e municípios, alterando o percentual mínimo de aplicação em educação e saúde.

Maria Ester informou que o FNE já havia encaminhado um documento para todos os candidatos e que tinha como expectativa que um dos resultados da Conae 2018 fosse uma carta ao novo governo eleito. Já identificando o perfil da nova gestão, ela frisou em sua fala expectativas e preocupações com relação ao futuro:

*No fundo a nossa perspectiva é, primeiro: como a Conae, e nós temos lá 1.500 pessoas que são instituições, não são só pessoas, elas representam seus estados, elas representam um debate, **não é uma pauta só reivindicatória, ela é uma pauta política também,** quem somos nós, o por que queremos essa educação que queremos, e por que nós somos tão protetivos em relação ao PNE? [...] Com a Conae, demonstrar para o governo eleito que a pauta da educação é prioritária para a mudança desse país. [...] **Quando se apresentavam todos os candidatos presidenciais, o Fórum encaminhou a cada um deles uma carta.** Uma carta muito enxuta, mas que trazia os dez pontos prioritários que o Fórum julgava que deveriam ser tratados pelo candidato, caso ele viesse a ser eleito. Todos, sem exceção, receberam esse documento. [...] Essa carta eu imagino que tenha chegado aos governantes, mas agora o presidente **Bolsonaro, assim que indicar quem será o ministro ou a ministra da Educação, vai ter que receber de nós também algum documento.** [...] Primeiro para que ele saiba o que é o Fórum e as instituições que ele representa, segundo para que o governo eleito saiba que não tratamos de questões agora mais político-partidárias, porque o Fórum, em plenário, também definiu isso. **Não é papel do Fórum entrar em questões político-***

---

<sup>45</sup> Agência Senado (2019).

*partidárias. [...] porque elas não trazem avanço, elas trazem conflito. Então tudo aquilo que surgir na conferência, também voltado à questão político-partidária, pelo próprio Fórum já vai ser extirpado. Não para o mal da democracia, pelo contrário, para o bem da democracia e pelo avanço, porque senão a gente fica morrendo nessas pautas que não nos levam a lugar nenhum”. [...] Fora um ou outro episódio que houve de grande disputa no fórum, a gente tem um cenário muito tranquilo. **É um mandato de quatro anos. Quatro anos. A não ser que o fórum seja dissolvido, porque eu também não descarto essa possibilidade.***

Para Paim, a questão do teto dos gastos tem impacto no avanço da proposta, concordando com Heleno Araújo e Glauber Braga. Mas acrescenta um ponto sobre gestão que, de alguma maneira, explicará sua participação no Movimento Todos pela Educação.

*Nós estamos vivendo um cenário difícil com a questão da Emenda Constitucional 95. É um cenário que não é muito favorável. Mas eu diria o seguinte: se nós olharmos o desempenho dos municípios vis-à-vis o gasto por aluno, a gente não vai ter um comportamento onde necessariamente eu tenha um desempenho associado ao custo/aluno. Eu vejo que há uma variação muito grande. Eu tenho municípios com um valor/aluno muito abaixo, com um desempenho muito elevado. Assim como eu tenho município com um valor muito alto, e um desempenho muito baixo. Na verdade, **a questão do financiamento é importante, mas a gente precisa entrar na questão da gestão, e entender o que ocorre dentro desse sistema.***

Considerando que um dos objetivos da pesquisa foi identificar em que medida os movimentos sociais influenciaram na ideia de sistema, questionar os entrevistados sobre o futuro da participação democrática traria pistas sobre o futuro da interação entre a gestão pública e a sociedade, dadas as características do governo eleito penderem para o que Vera Telles (2006, p. 404) chamou de confundir a razão do Estado com a “imposição autoritária da lei”.

Neste sentido, Paim destacou as expectativas com relação ao papel dos movimentos sociais no cenário de um novo governo e na possível sequência dos debates sobre o SNE.

*Acho que agora é o seguinte: **os movimentos sociais vão ter um papel importante nesse processo.** Eu acredito que a gente já tem, de algum modo, um sistema. E as características desse sistema, é que é um sistema que, ao mesmo tempo pode ser aderente e colaborativo com a União – dependendo do que a União propõe -, mas ao mesmo tempo ele pode ser também uma grande resistência e fortaleza a qualquer tipo de intervenção eventual. Aquilo que a gente conseguiu implementar ao longo desses anos, não estou falando só do período em que eu estive no governo, mas analisando desde a Constituição de 88, a gente perceber que tudo que foi implementado, o que deu certo é porque houve uma aderência, um envolvimento, um convencimento das redes, os professores, educadores, os diretores de escola, secretários. Então se **não houver esse convencimento, essa participação,***

*difícilmente a gente vai conseguir implementar qualquer tipo de política que venha, de cima para baixo, a partir de uma decisão do Ministério da Educação. Então eu acredito muito que em algum momento o governo vai ter que fazer essa pactuação. E pensar, eu acho que é muito importante, nessa questão do Sistema Nacional de Educação. E, obviamente, como nós temos questões mais urgentes, como o Fundeb, o âmbito dessa discussão de Fundeb, nós vamos ter que pensar também essa questão do sistema. **Há uma esperança de que a gente consiga aprovar esse Projeto de Lei Complementar. Eu diria até que essa questão do CAQ hoje é um impedimento, de fato. Porque no cenário que a gente está vivendo hoje, dificilmente um governo vai aceitar que vote um projeto nessas condições de complementação da União ao CAQ. Mas eu acho que é muito difícil governo não aprovar o Fundeb. É um mecanismo consolidado, os estados do Norte e Nordeste dependem muito desse recurso, e praticamente a gente inviabilizaria os sistemas desses estados se não tiver essa complementação da União, se não tiver esse mecanismo de redistribuição dentro de cada estado. É muito importante. Está bem?***

Ao ser questionado sobre a perspectiva de agenda do SNE, o Deputado Glauber Braga descreveu um cenário preocupante, antecipando o posicionamento da atuação da oposição no Legislativo:

*Piorou. Se a situação já era difícil, agora está mais difícil ainda. **Porque a agenda que vai ser tocada pelo governo é uma agenda que imprensa cada vez mais o caráter público da educação e das unidades escolares, das escolas como espaço de reflexão. Se já era difícil a aprovação do sistema, eu acho que a tendência agora é você ter uma ofensiva para poder retirar ainda mais daquilo que a educação pública já tem, com iniciativas como Escola sem Partido, a tentativa de privatização de fato da educação pública. Acho que é essa agenda que a gente vai ter que enfrentar.***

Se, na perspectiva gramsciana, o papel dos movimentos sociais é exercer uma contra-hegemonia, e se a “construção democrática” é um processo gradual, conforme apresenta Dagnino (TEIXEIRA; TRINDADE, 2018, p. 255), o aprendizado vivido pela professora Patrícia e outros participantes dos debates na área da educação não poderá ser apagado de uma hora para outra. Sobre o cenário futuro, Patrícia afirma:

*É muito preocupante. **Se a gente não conseguiu muitas das metas do PNE saírem do papel em um cenário que era mais favorável, nesse que se anuncia é grave, é gravíssimo e assustador. Primeiro já começa com a organização, com a desqualificação da diversidade, dos espaços, dos movimentos, porque eles não estão representados, e se não estão representados, não importam, né? Você tem uma unanimidade de uma política e de uma concepção de educação e do que seja participar que não foi construída coletivamente. E o que se anuncia para frente a gente não sabe nem se terá outros espaços. Há de se aprofundar esse processo, que está na perspectiva mais liberal, e eu tomo aqui liberdade de dizer que aprofundar é o neo, e nesse cenário de conservadorismo, de ódio e fascismo, nós não teremos espaço nenhum. E é***

*apavorante. É apavorante pensar nisso. Mas ao mesmo tempo que é apavorante, [...]um fator importante de quem está no chão da escola, que é o meu caso, na educação básica, no ensino fundamental e no ensino médio e participa dessas instâncias. Diferente dessas pessoas só estão planejando algo que elas acham que acontece, ou da concepção que elas têm. [...]quando essa política autoritária for se colocar para o chão da escola, ela tem resistência. Tem, porque ainda que haja um movimento para cercear, é lá que a gente resiste e se reinventa, e diz “você está mandando que eu diga, que eu fale isso? Peraí”. **Eu vou construir dentro dessa escola aquilo que eu acredito, porque é assim que funciona. Então é uma ingenuidade, é uma contradição e, ao mesmo tempo, uma ingenuidade de achar que vai, com toda formação a metodologia. Nós vamos continuar defendendo, e estamos defendendo. Daqui para frente o PNE 2014, 2024 e nenhum direito a menos, na lógica que vai passar esse momento. E nessa contradição é que nós vamos agir. É essa a nossa conversa lá, a nossa carta de BH.***

Se, no Capítulo 2, desenhamos a topologia, nos termos de Lejano (2006), apresentando o terreno sobre a qual se ergueram as coalizões e instituições, neste capítulo, buscamos identificar os atores que estiveram presentes em cada situação e revelar, por meio de suas falas, quem entrou no debate, como entrou, as posições antagônicas e divergentes, as redes de influência. Buscamos, também, relacionar tais falas com as fontes discutidas nos capítulos anteriores de maneira a construir um diálogo entre teoria e experiências vividas pelos atores, utilizando como categoria de análise o ciclo morfogênico proposto por Margareth Archer (1995) em três movimentos: as condições sobre as quais opera a agência (estrutura cultural, crenças, interesses, capacidade de transformação), efeitos da ação e transformação, negociações e resultados. O que buscamos neste capítulo, também, relaciona-se com a ideia de aprendizado político, nos termos de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), e do aprendizado coletivo que ocorre no compartilhamento de ideias, processo intrínseco aos debates participativos sobre qualquer política pública, no qual entendemos importar que:

[...] duas pessoas podem compartilhar uma perspectiva social e não obstante, experienciar seus posicionamentos de maneiras diferentes, na medida em que estão voltadas a diferentes aspectos da sociedade. Compartilhar uma perspectiva, porém, propicia a cada uma delas uma afinidade com o modo como a outra descreve a experiência, uma afinidade que pessoas posicionadas diferentemente não experienciam. (YOUNG, 2006, p. 163)

## 5. PÓS 2018: O FIM DO FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO E UMA NOVA TENTATIVA DE SNE

As eleições de 2018 foram pautadas pelo acirramento entre esquerda e direita, pelo recrudescimento do conservadorismo latente na sociedade brasileira, pela ressuscitação do discurso de ameaça comunista, pelo apagamento das atrocidades cometidas pela ditadura e pelo saudosismo do governo militar que a promoveu, além da farta distribuição de notícias falsas, notadamente centradas em uma desqualificação dos adversários políticos, dos direitos humanos, da diversidade, embaladas disfarçadamente de repulsa à corrupção, à qual nenhum cidadão que quer o bem do seu país se atreveria a ser contrário.

No cenário da geopolítica internacional, a ascensão de um ideário extremista de direita ocorreu em várias partes do mundo e, em alguns casos, como no Brasil, EUA, Trinidad & Tobago, na campanha pelo Brexit, influenciado pela metodologia de uso de dados de usuários de mídias sociais e seu perfil psicológico para influenciar comportamentos por meio de mensagens como “anticorrupção”, “nós e os outros”, como retratado no documentário *Privacidade Hackeada*, que revela a estratégia de Steve Bannon e da Cambridge Analytics.

Desde janeiro de 2019, inúmeras foram as polêmicas na área da educação no Brasil, desde a constante troca do primeiro e do segundo escalão, das declarações sobre revisão das questões do Enem para retirar “viés ideológico”, revisão dos livros didáticos para retirar a palavra ditadura e questões ligadas à educação sexual, corte das bolsas de pesquisa, entre outras.

Antes disso, ainda em 2018, Daniel Caras, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, foi candidato ao Senado pelo PSOL, mas não foi eleito. Em dezembro de 2018, o movimento Todos pela Educação lançou uma “proposta suprapartidária” com sete medidas e prioridades para o Governo Federal em 2019/2022. O “Educação já” contou com a participação de diferentes especialistas, conforme relatou Marisa Abreu em sua entrevista. Participaram do evento de lançamento do programa Alessio Costa, representando a Undime, Marisa Abreu, Ricardo Martins e Mauricio Holanda como consultores parlamentares, José Henrique Paim, ex-ministro de educação e professor da FGV, Idilvan Alencar, Deputado Federal, e Guilherme Lacerda, do movimento Colabora.

O movimento Colabora entrou como novo ator, a partir de 2017, surgido da participação em uma mesa temática do Grupo Consultivo da Sociedade Civil (ConSOC) do Banco Interamericano de desenvolvimento (BID), conforme anunciado na sua página na internet.<sup>46</sup> O objetivo do movimento, composto por Instituto Natura, Instituto Unibanco, Fundação Itaú Social, Todos pela Educação, Fundação Lemann, Instituto Positivo e Instituto Ayrton Senna, é fortalecer a **governança e o regime de colaboração** entre os entes federativos. Isso significa atuar na venda de consultoria e assistência técnica, papel que seria da União e da extinta Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino/Sase/MEC

No âmbito do MEC, o ano de 2019 começou com disputas entre seguidores de Olavo de Carvalho, militares e técnicos, resultando em uma troca intensa de cargos, o que provocou piora ainda maior da morosidade de tramitação de processos, tão característica da burocracia estatal. Em 19 de fevereiro deste ano, em um evento promovido pelo Todos pela Educação, Tania Leme de Almeida, então Secretária de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), repetiu o lema de campanha do atual presidente: Menos Brasília e mais Brasil. Também falou sobre uma possível revisão do pacto federativo. Respondendo sobre a polêmica em torno da defesa do método fônico, ela explicou que o foco é a alfabetização, mas o olhar deve ser sistêmico. Foi exonerada um mês depois. Além disso, o contingenciamento de quase 6 bilhões de reais e os cortes anunciados pela pasta foram motivo de manifestações por todo o Brasil,<sup>47</sup> em maio, junho e agosto de 2019.

Em março de 2019, o Conselho Nacional de Educação (CNE) “devolveu” ao Ministério da Educação a responsabilidade de determinar os valores mínimos que deverão ser investidos por aluno na rede pública. Segundo o CNE, o próprio ministério é quem tem a competência de estabelecer esses valores. Os critérios foram elaborados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) como proposta conceitual do Custo Aluno Qualidade CAQ, apresentado ao MEC em 2010, inserido no PNE (2014), e sua implementação estava prevista para 2016, mas até o momento não ocorreu.

Segundo o CNE, decisões judiciais de ações movidas por governadores e prefeitos, pressionados pelos órgãos de controle sobre desempenho do PNE, ordenaram que o MEC repassasse o dinheiro. Este não é o único indicador do PNE cuja meta não está sendo cumprida. No entanto, para alterar qualquer meta ou indicador do plano, é preciso elaborar uma nova lei

---

<sup>46</sup> Movimento Colabora (2019).

<sup>47</sup> BBC Brasil (2019).

e enviar ao Congresso Nacional. Como consequência, o Ministério da Educação excluiu o CAQ da portaria do Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica, e trocou a participação do Fórum Nacional de Educação por um representante do Ministério da Fazenda, gerando questionamentos por parte da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), do Ministério Público Federal (MPF) e dos Tribunais de Conta Estaduais em função do impacto no controle social, na transparência e na publicidade dos atos administrativos.<sup>48</sup>

Em maio de 2019, um mês após assumir o cargo, o segundo ministro da educação do atual governo fez apresentação no Senado das “Políticas para a Educação e as Diretrizes para o MEC”. O documento está disponível na página do Senado,<sup>49</sup> mas não cita o SNE, embora detalhe quase todas as metas do PNE.

Ainda em abril de 2019, a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), apresentou o Projeto de Lei Complementar (PLP) 25/2019, que regulamenta a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e propõe a articulação da cooperação entre os entes federados no campo das políticas educacionais:

Trata-se de matéria estruturante da organização da educação nacional, com implicações de articulação pedagógica, administrativa, normativa e financeira”, disse. Segundo ela, a proposta contribuirá para o avanço da educação brasileira e para a estabilidade do processo de seu desenvolvimento rumo à qualidade.<sup>50</sup>

O texto do PLP 25/2019 voltou a tratar de instâncias de pactuação, por meio da criação de comissões tripartites nacionais (com participação de União, estados e municípios) e bipartites (com estados e municípios) para pactuação e cooperação entre os entes federados sobre a gestão do sistema. A grande diferença entre os projetos anteriores que tratavam do mesmo tema é com relação ao “Custo aluno Qualidade (CAQ)”, que, conforme identificaram os atores entrevistados, estaria no centro das principais dificuldades em aprovar uma lei do SNE. Na proposta da Professora Dorinha, a definição do cálculo de valor mínimo de gasto por aluno é estabelecer o valor por aluno-ano (VAA), e a elaboração dos padrões nacionais de qualidade para a educação básica ficaria a cargo da comissão tripartite. A proposta tramita em regime de prioridade.

---

<sup>48</sup> Moreno e Rodrigues (2019).

<sup>49</sup> Brasil (2019).

<sup>50</sup> Miranda e Moraes (2019).

No entanto, a decisão do executivo que mais afeta a presente pesquisa diz respeito ao Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019,<sup>51</sup> que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Tal decreto extingue, conforme disposto no artigo 2º, conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado que tenham sido criadas por Portarias ministeriais. Entre as instâncias extintas está o Fórum Nacional de Educação, depois de nove anos de existência.

A página do FNE na internet não é atualizada desde o término da Conae 2018, mas continua disponível no endereço ligado ao MEC ([fne.mec.gov.br](http://fne.mec.gov.br)). Já a página do FNPE segue ativa no endereço [fnpe.com.br](http://fnpe.com.br), com notícias de reuniões e eventos ocorridos durante todos os meses de 2019, inclusive convocando reunião da Coordenação, a ocorrer em setembro, para mobilizações em 2019 e em 2020. Assim, o movimento continuou ativo na sua atuação de mobilização e de reivindicação. O que se pode perceber, então, é a ampliação do repertório reivindicatório para outros campos, como defesa dos Correios, da Petrobrás, da Amazônia, dos Bancos públicos, reestatização da Vale, defesa de Alcântara, da Eletrobrás.

Em 3 de julho de 2019, ocorreu, na Câmara dos Deputados, no âmbito da Comissão de Educação, o Ciclo de Debates sobre o Sistema Nacional de Educação, promovido pela Frente Parlamentar Mista da Educação, que teve como convidados o Deputado Idilvan Alencar (PDT/CE), relator do PLP 25/2019, Guilherme de Andrade Lacerda, do Movimento Colabora, e Ricardo Chaves de Rezende Martins, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

Na semana seguinte, o movimento Todos pela Educação realizou um encontro com deputados estaduais para “formação técnica sobre os principais temas educacionais da atualidade, como Fundeb e SNE”, com base na agenda “suprapartidária” do Educação Já em Ação.<sup>52</sup> Segundo informação da página do movimento na internet, estiveram presentes no encontro Deputados Estaduais do PSB, NOVO, REDE e PCdoB e assessores de deputados do PSOL e do PDT.

Em 13 de setembro, na página do Todos pela Educação no LinkedIn,<sup>53</sup> foi anunciada a inauguração da “Casa da Educação: a sede do Todos em Brasília!”. A proposta é ter um espaço para funcionar como Secretaria Executiva da Frente Parlamentar Mista

---

<sup>51</sup> Brasil (2019).

<sup>52</sup> Todos pela Educação (2019).

<sup>53</sup> Disponível em: <https://www.linkedin.com/company/todospelaeducacao/>.

da Educação, lançada em abril de 2019 e composta por senadores e deputados federais para alinhar e facilitar aprovação de matérias ligadas ao tema da educação. Segundo a matéria, o local servirá para formações, reuniões e encontros com membros do executivo e de organizações sociais, com o objetivo também de pressionar o executivo, especialmente o MEC. A presidente da Frente é a mesma deputada que propôs o PL 25/2019 sobre o SNE.

Tal cenário aponta para uma articulação costurada pelos movimentos TPE e Colabora, que representam os interesses do empresariado/mercado, influenciando o legislativo, uma vez que, no executivo, o diálogo foi e é muito dificultado pela visão conspiratória e inépcia política da gestão atual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, analisamos o processo de formulação de uma política pública a partir das relações entre Estado e sociedade, discutimos os conceitos de sociedade civil e de movimentos sociais, discorremos sobre os movimentos que lutaram pela educação pública nas últimas décadas na jovem e frágil democracia brasileira, antes do momento de fechamento democrático, que teve início em 2016. Analisamos coalizões, atores, ideias e espaços de disputa na concepção do Sistema Nacional de Educação, que deveria estabelecer em lei a articulação dos sistemas de ensino para a melhoria da qualidade da educação pública em nosso país. Por meio da pesquisa, buscamos compreender o impacto destas coalizões na formulação da política educacional brasileira e os motivos da não efetivação da implementação de um Sistema Nacional de Educação.

Apresentamos este processo primeiro historicamente, uma vez que é fundamental demonstrar a historicidade intrínseca ao processo (ARCHER, 2009, p. 162), por meio da descrição da atuação dos movimentos sociais na educação e sua interação com o estado e, mais especificamente, o Fórum Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Educação, em 2018. Depois, analiticamente, empregamos os conceitos de oportunidade política, participação como reivindicação, deliberação e escuta, projetos políticos em disputa e confluência perversa até chegarmos aos atores e ao processo de engajamento em movimentos, crenças e valores que impactam nas suas defesas políticas (TARROW, 2009, p. 250).

Com relação ao percurso metodológico adotado, o MCD funcionou para montar o tabuleiro do xadrez e identificar as peças, bem como as ideias e movimentos dos atores e dos mediadores, órgãos governamentais e comissões do Legislativo, entre outros que participaram dos debates em torno da formulação do Sistema Nacional de Educação.

Quanto aos níveis de sistemas de crenças, entendemos que os debates e as disputas se situam no nível de crenças políticas (*policy core beliefs*), pois estão relacionadas aos instrumentos de política pública, decisões sobre alocação de recursos orçamentários, que, embora mais permeáveis às mudanças, ainda encontram alguma resistência (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 194-196). Também foi possível identificar de que maneira o FNE influenciou na agenda, uma vez que o Plano Nacional de Educação de 2014 contempla inúmeros aspectos discutidos e presentes nos documentos finais da Conae 2010 e pela

quantidade de participações nos principais debates que ocorreram no legislativo sobre o tema do SNE.

Quanto ao processo de conhecimento, ele se concretiza nos documentos gerados pelas conferências, no volume de artigos e documentos sobre o tema, no público impactado pela metodologia utilizada nas conferências de educação. Sobre as hipóteses de coalizão, o rompimento de parte dos integrantes do FNE para a criação do FNEP revela que o coletivo era composto por uma multiplicidade de instituições e movimentos com crenças próprias e que, portanto, formaram diferentes coalizões. A hipótese de mudança política se confirma com o golpe institucional em 2016 e com a extinção do FNE em 2019. Já a hipótese de aprendizado político se aplicaria ao movimento TPE que, espelhado na atuação da CNPE junto ao legislativo, aproximou-se da frente parlamentar mista de educação, funcionando como “secretaria executiva” da mesma.

Com Archer e o enfoque morfofenético da teoria social realista, pudemos olhar para os atores no coletivo, uma vez que o objetivo da abordagem é especificar o “quem é quem” e o “quem faz o quê” na transformação social (ARCHER, 2011, p. 163). Nesse sentido, o ideal seria analisar um ciclo morfofenético completo, mas entendemos que tivemos como limitação o fato de que a política pública em questão, o Sistema Nacional de Educação, não foi ainda implementada, portanto, só foi possível analisar a transformação social do processo de participação democrática a partir da interação dos movimentos sociais e da transformação de alguns atores, uns mais que outros, no processo de elaboração estrutural, uma vez que:

a agência está sempre se reformulando em termos relacionais: de dominação e subordinação, de integração, organização, combinação, e de articulação; em termos dos interesses de uns, mas não de, outros agentes; em termos do que já foi normalizado e é percebido como um dado; em termos dos novos papéis e posições ocupadas por uns e não por outros; e em termos das situações inéditas em que todos agentes se encontram no momento, restringindo os projetos de alguns e possibilitando os projetos de outros, mas que têm importância para todos. (ARCHER, 2011, p. 263)

Quando dizemos que a transformação pode ser observada pela fala de uns atores mais que outros, queremos dizer que aqueles cujos papéis representam organizações mais institucionalizadas, quando falam, falam em nome delas, sendo mais difícil identificar se os valores são do agente ou da estrutura. Neste sentido, duas passagens das entrevistas ajudaram a identificar com muita clareza o processo de transformação estrutural. Quando Lucas passa de estudante a gestor público, sua vivência nos movimentos sociais e nos debates sobre o SNE

transforma seu olhar para diferentes aspectos envolvidos na produção de uma política pública. Da mesma forma, Patrícia, professora que assume novo papel no sindicato, passará a agir naquela instituição tendo em mente a realidade da sala de aula e voltará para ela tendo reforçado algumas crenças e abandonado outras. É dessa forma que entendemos que olhar para os atores, as ideias e os valores é importante para analisar uma política pública desde a sua concepção.

O recorte escolhido para a pesquisa não deu conta de investigar outras questões importantes, como a influência de determinados atores na mídia. Para o futuro, uma análise da participação do Movimento Todos pela Educação e do movimento Colabora em matérias de jornal, TV e redes sociais ligadas à educação, bem como as ações destes dois grupos junto às Secretarias estaduais e municipais, ou acompanhar o desdobramento da secretaria executiva da Frente Parlamentar Mista de Educação e a tramitação do projeto 25/2019 seria interessante para apontar influências e prever movimentos.

Seria importante, também, aprofundar a pesquisa e descobrir: em que medida as legislações municipais preveem a gestão democrática? Como estão estruturados os sistemas estaduais e municipais? Como se realizará a nova dinâmica de aplicação de recursos na educação com as mudanças no Pacto Federativo propostas pelo governo em novembro de 2019 e quais serão os impactos para os sistemas municipais e estaduais de educação?

Nesta pesquisa, buscamos colocar em perspectiva o paralelismo entre democracia participativa e neoliberalismo como confluência perversa e projetos políticos em disputa, nos termos de Dagnino (2004), e concordando com Teixeira (2013, p. 142) em relação ao fato de que a hegemonia neoliberal “contribuiu para que progressivamente os sentidos mais radicais da participação perdessem o terreno”. A pesquisa também identificou que, se por um lado, a participação democrática, esperada desde a Constituição de 1988, fez-se presente durante o governo PT, a naturalização dos métodos de fazer política que o partido assimilou, como aponta Oliveira (2006), com a continuidade da relação com os monopólios de comunicação e mídia hegemônica e relegando a segundo plano a comunicação direta com a população, impediu, em alguma medida, que se criasse uma nova hegemonia. Sendo assim, apesar de todo um processo de participação, da histórica inclusão dos movimentos sociais do Fórum Nacional de Educação em um órgão de estado, dos numerosos espaços de debate ocorridos ao longo das últimas décadas, da mobilização em torno da temática do sistema nacional de educação, não foi possível perceber a criação de uma nova hegemonia.

Os motivos podem ser muitos. De um lado, é preciso considerar que a enorme desigualdade social brasileira e o “fosso intransponível” entre classes impactam qualquer “experiência comum no espaço público” (OLIVEIRA, 2006, p. 39). Ou talvez porque, concordando com Teixeira, havia certo “horizonte utópico sobre a participação” (TEIXEIRA, 2013, p. 156), sobre seu poder de decisão na construção da política pública. Neste aspecto, concordamos com Silva (2016, p. 668) quando ele aponta que “no Brasil, a ênfase está posta nas organizações sociais, com poucos espaços instituídos para a participação e consulta do cidadão comum, não organizado”. Colocado de outra forma, entendemos que só é possível criar uma nova hegemonia que transforme estruturas sociais se a população for ouvida, alcançada por diferentes visões, apresentada a diferentes perspectivas, puder ser inserida no processo de debate e que a participação passe a considerar a consulta mais frequente aos cidadãos, até como forma de fazer exercitar o pensamento sobre questões que não estavam antes em seus repertórios, mas que impactam o cotidiano de suas famílias.

Para Young (2016, p. 147),

[...] se aceitamos o argumento de que a representação é necessária e, ao mesmo tempo, admitimos a visão de que uma deliberação democrática requer co-presença de cidadãos e de que representação só é legítima se o representante é de algum modo idêntico aos eleitores, temos então um paradoxo: a representação é necessária, mas impossível.

Se, na democracia direta, a decisão de voto ocorre por consenso ou maioria, na participação democrática dos espaços dos movimentos sociais, há alguma hierarquia, ainda que horizontal, uma vez que as decisões continuam acontecendo por maioria ou consenso, como na democracia direta, mas quem tem voz são representantes, coordenadores de grupos e ativistas. Entendemos que, enquanto faltar vínculo entre as organizações e o cidadão comum, não organizado, a causa enfraquece e o poder de construção de soluções é restringido em sua capacidade. Para além disso, concordamos com De Mario (2016, p. 11), que afirma: “mais do que estarem de acordo com a legalidade e com as normas, para que as instituições sejam legítimas é preciso que sejam coerentes com a moralidade sustentada pela sociedade”.

O que apontamos relaciona-se com a proposta de Archer no sentido de que parte intrínseca da experiência cotidiana é sentir-se tanto livre para tomar decisões quanto atado a questões que julgamos não ser possível modificar:

Aqueles cujas reflexões os conduzem a rejeitar a grande ilusão de ser o condutor, mas também resistem a conclusão fácil de ser marionete, tem então o mesmo trabalho de reconciliar estas duas experiências e devem fazê-lo para

que sua moralidade não chegue a ser inerte ou sua ação política ineficaz” (ARCHER, 2009, p. 47. Tradução da autora).

A autora considera que, ao encarar o problema da estrutura e da agência, os teóricos sociais não enfrentam apenas problemas técnicos ligados à sociedade, mas sobretudo um problema social mais urgente da condição humana. Situando a discussão no âmbito da realidade brasileira, Dagnino aponta que a lenta emergência de uma cultura mais igualitária confronta as várias dimensões do autoritarismo social no Brasil, em que a partilha de poder com o cidadão apontaria para transformações radicais na estrutura social de relações de poder (2004, p. 144; p. 156).

Talvez por isso, nos termos de Young (2001, p. 348), as democracias contemporâneas desencorajam a deliberação e encorajam “uma orientação consumidor-privatizada em relação à política por parte dos cidadãos”. Tal afirmação está alinhada com a ideia de Dagnino (2014) de confluência perversa. Young também ajuda a trazer luz sobre um dos aspectos do conflito que leva à não instituição do SNE: a desconsideração da legitimidade da representatividade, fato que se percebe nas entrelinhas da relação entre os movimentos e o Estado, no fato de o debate da lei do SNE ter passado por oito ministros sem nenhuma apresentação de proposta ao legislativo por parte do MEC e que, ficou evidente na fala de uma das entrevistadas, questionando a representatividade dos movimentos sociais.

Não que tenha sido a intenção do presente trabalho e nem que tenha sido possível apontar as fronteiras das relações entre ativismo social, estado e “mercado”, mas o que podemos observar é que alguns movimentos sociais mais próximos ao setor privado se utilizam da participação para mover-se na “hidráulica social”, nos termos de Archer, seja para aproximação com o Executivo, seja com o Legislativo, como é o caso do MTP, conforme relatado no fim do capítulo 5.

Ao levantar questões externas que interferem no processo global das relações, as condições estruturais do sistema e as características do federalismo brasileiro, bem como relatar a cisão ocorrida no Fórum Nacional de Educação em consequência do golpe institucional e os rumos que o debate sobre o Sistema tomou após 2016, comprovamos em parte a hipótese de que os aspectos econômicos e políticos haviam interferido na não implementação da lei do Sistema Nacional de Educação. Digo em parte porque as consequências foram bem mais complexas e afetam agora a estrutura social, política e econômica de todo o país.

Mas, no que tange ao objeto da pesquisa, um dos itens centrais do debate foi a adoção de uma nova fórmula de cálculo para o valor aluno/ano, que saísse da lógica de repartir os recursos pelo número de matrículas e olhasse para os itens necessários para garantir qualidade, o Custo Aluno Qualidade (CAQ). O CAQ foi incorporado ao Plano Nacional de Educação e deveria constar numa proposta de lei para o sistema em um contexto de crescimento econômico, como era o caso do Brasil até 2013. A crise econômica mundial, aliada a escolhas políticas internas, levou o país a uma crise econômica que teve como consequência uma crise política que, por sua vez, levou ao golpe institucional, ao aumento da polarização entre esquerda e direita, ascensão da extrema direita e aprofundamento da crise.

Neste cenário, nem a possibilidade de aventar novos patamares de recursos para a educação, nem considerar a participação democrática como elemento integrante da democracia tiveram vez. Com a Emenda 95/2016, congelando o teto de gastos públicos por 20 anos, a ideia de progressão dos recursos do PIB para a educação e de CAQ foram por água abaixo.

Além disso, identificamos que cooperação e colaboração são palavras estreitamente ligadas ao tema do Sistema Nacional de Educação, mas cooperar e colaborar não são características culturais estruturais de uma sociedade. Se entendermos que o SNE só será implementado ao regulamentar a cooperação e a colaboração, temos como entrave superar o fato de que cooperar e colaborar entre os entes federados no Brasil acaba sempre dependendo de alinhamentos político-partidários e quase sempre dependem da simpatia ou antipatia de agentes políticos.

Com relação ao objeto da pesquisa e à importância da participação democrática por meio dos movimentos sociais nos debates e ideias de sistema, o Decreto n. 9.579/2019, põe fim ao FNE.

O governo responsável por tal medida revoga, ainda, todos os programas que continham a palavra “todos” no nome, confirmando seu posicionamento de que governa apenas para alguns, e não para todos os brasileiros, e de que participação é uma referência somente da “esquerda”, portanto, não desejada. Para além do exposto e conforme apontado pelos entrevistados, a falta de consenso em torno das questões de autonomia dos entes federativos e dos conselhos de educação, responsabilidades, redistribuição de recursos e o não desejo de aprovar uma lei em um governo golpista, foram os principais motivos da não implementação do Sistema Nacional de Educação.

A afirmação de Tarrow (2009, p. 258), de que “tem havido uma tendência civilizadora lenta, irregular, mas inexorável na natureza do confronto e nos meios do Estado para controlá-lo”, faz-nos pensar que o que vimos ocorrer no Brasil foi um breve período democrático dentro da lógica neoliberal, e que ainda é cedo para apontar pistas de novos retrocessos ou de futuros avanços. O que não podemos deixar de observar é que, a partir de 2013, e mais fortemente em 2018, veio à tona o conservadorismo latente, velado, que marca culturalmente a estrutura social brasileira e, em outra oportunidade, pensar de que maneira isso conversa com a participação democrática. Segundo Dahl (2015), ao tratar da graduação e degradação democrática, os trabalhadores com melhorias de vida tinham noção exagerada da redução da desigualdade, enquanto a classe média tende a manifestar ressentimento, não sobre os ricos, mas sobre o avanço das classes trabalhadoras. Tal ressentimento ficou evidente no Brasil pós 2013.

No entanto, é importante ressaltar que houve alguma capacidade dos movimentos sociais que fizeram parte do FNE de pautar o legislativo (SILVA, 2016, p. 670) durante o processo. E é este mesmo legislativo que, no momento em que o diálogo com o MEC foi cortado pela extinção do FNE, abre as portas para interlocução com os movimentos sociais, mesmo que as relações entre eles e os partidos ainda sejam divididas entre esquerda e movimentos sociais ligados a sindicatos, professores, estudantes e, de outro lado, partidos de centro-direita em relação com movimentos ligados ao empresariado. Acompanhemos o desenrolar para ver que influências uns e outros terão no caso da efetivação do Sistema Nacional de Educação em lei.

Podemos, portanto, observar hoje no Brasil que, mesmo após anos de oportunidades de participação democrática, de políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade social, tenhamos criado pouca ou nenhuma solidariedade social. Mas queremos acreditar que os ganhos marginais da participação democrática sigam como sementes para novas gerações pensarem a construção de políticas públicas, como propõe Tarrow (2009, p. 251): “os ciclos de confronto são épocas de sementeira, mas a colheita é sempre feita nos períodos que se seguem”.

Para encerrar o presente trabalho, resta-nos a esperança de que “há uma geração amadurecida no breve soluço da participação democrática que ainda não, mas quase se estrutura num sujeito coletivo e de um “processo possível de transformação radical” (SAFATLE, 2019).

## REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público da educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n.124, p. 803-828, jul.-set., 2013.

ABRUCIO, F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 39-70.

AGUIAR, M. A. da S.; OLIVIERA, J. F. (Orgs.). **Planos de Ação e Ações Articuladas**. Recife: Coletânea ANPAE, Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

AGUIAR, Marcia Angela da S. *et al.* **Financiamento da Educação e o Custo Aluno qualidade (CAQ)**. Camaragibe, PE: CGS Grafica e Editora, 2016. (Cadernos Temáticos 9, Série Cadernos ANPAE, vol. 34.)

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua nova**, São Paulo, p. 49 a 86, 2009.

ALVES, A. R. C. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. **Lua Nova**, São Paulo, 80, p. 71-96, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n80/04.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

AMER, Karim; NOUJAIM, Jehane. **The Great Hack** (Privacidade Hackeada). 1h54min. 2019. Disponível na plataforma de *streaming* Netflix.

ANDES. **Documento Final do V Congresso Nacional de Educação**. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-pri-28888375.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

ANDRADE, Jackeline Amantino. Redes de atores: uma nova forma de gestão de políticas públicas no Brasil? **Revista Gestão & Regionalidade**, n. 64, p. 52-66, mai.-ago., 2016.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica. 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-17122014-114038/publico/RAIMUNDO\\_LUIZ\\_SILVA\\_ARAUJO\\_rev.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-17122014-114038/publico/RAIMUNDO_LUIZ_SILVA_ARAUJO_rev.pdf). Acesso em: 02 nov. 2019.

ARCHER, Margareth. **Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. Teoría social realista: El enfoque morfogenético. Santiago: Ed. Universidad Alberto Hurtado, 2009.

\_\_\_\_\_. Habitus, Reflexividade e Realismo Tradução: Thiago Gomide Nasser. Ver. Téc.: Frédéric Vandenberghe, Cynthia Hamlin, Gabriel Peters e Diogo Silva Corrêa. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, pp. 157-206, 2011.

ARROYO, Miguel. Educação em tempos de exclusão. In: GENTILI, Paulo e FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.) **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 3.ed. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para discussão, n. 1739).

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política.** Opinião Pública, Campinas, vol. 18, p. 383-398, nº 2, novembro, 2012.

\_\_\_\_\_. **O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. Estado, Instituições e Democracia.** Livro 9, v. 2. Brasília: Ipea, 2010. p. 161-184.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; DOURADO, Luiz Fernandes (Orgs.). **Relações federativas e Sistema Nacional de Educação.** Camaragibe, PE: CCS Grafica e Editora, , 2016. (Coletânea 1)

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BOLLMAN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. Educ. Soc., v. 31, n. 112, 2010.

BECKER, Howards. **Métodos de pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: Hucitec, 1997. (Introdução e Capítulo I).

BRASIL. **Decreto n.º 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm)>. Acesso em 2 ago. 2019a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política para a Educação e as Diretrizes para o MEC.** Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/e6662747-dbf7-4291-9ae9-56be5a4c33c2>>. Acesso em 2 ago. 2019b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015.** Disponível em: em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192)>. Acesso em: 31 jul. 2019c.

BRASIL. MEC. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país**. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2019d.

BRASIL. **Decreto n.º 9.759**, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm)>. Acesso em 11 abr. 2019e.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. LDB. **Lei 9394/96**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em: 28 jun. 2017a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br>>. Acesso em: 28 jun. 2017b.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo. Brasília, DF: 26 jun. 2014, Edição Extra, p. 1.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Disponível em: <[www.campanha.org.br](http://www.campanha.org.br)>. Acesso em: 20 out. 2018.

CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando. (Orgs.) **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

CASTELLO, Graziela; HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, n. 67, p. 49-103, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CMN). **Fundeb: o que os municípios precisam saber**. 6. ed. Brasília: CMN, 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/FUNDEB%206A%20EDIC%cc%a7A%cc%83O.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

CONAE 2018. **Documento Referência FNE**. Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/documento\\_referencia.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/documento_referencia.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2018.

CONAE 2014. **Documento Referência FNE**. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/conae-2014>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

CONAE 2010. **Documento Referência FNE**. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/conae-2010/385-documentos>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

CORBUCCI, Paulo Roberto; GOUVEIA, Andrea Barbosa; PINTO, Jose Marcelino Rezende (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CORREIA, João Carlos. Ideologia e Hegemonia. In: RUBIM, Albino (Org.). **Comunicação e Política: Conceitos e Abordagens**. São Salvador (BA)/São Paulo: Editora da Universidade Federal de São Salvador da Bahia/UNESP, 2004. (Capítulo 7).

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Contribuições teóricas e à pesquisa empírica da sociologia às políticas públicas. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 1, n. 1, jan./jul., 2013.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa. **Ideias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum.**, Unicamp, v. 6, n. 2, p. 135-166, jul./dez., 2015.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e Relações Intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, SP. v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set., 2010.

CUNHA, C.; LIMEIRA, L. C. A Consolidação do Regime de Cooperação e a Criação de um Sistema Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, n. 2, p. 419-435, 2015.

CUNHA, Célio da *et al.* (Orgs.) Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: MEC/SASE, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educ. Soc., C. Humanas**, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set.-dez., 2008.

\_\_\_\_\_. Estado e Políticas de Financiamento em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 (Especial), p. 831-855, out., 2007.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90 - Política e sociedade no Brasil**. Ed. Brasiliense, 1994. pg. 103-115.

\_\_\_\_\_. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 5, out., 2004. p. 139 -164.

\_\_\_\_\_. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En Daniel Mato (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. Prefácio de Fernando Limongi. Tradução: Celso Mauro Paciornik. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. (Clássicos, 9).

\_\_\_\_\_. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAL RI, Maria Neusa; PINHEIRO, Camila Mendes. Democratização da Educação na Década de 1980: O Fórum de Educação na Constituinte e a IV Conferência Brasileira de Educação (1986). **XI Jornada HistedBr**. Programa de Pós-graduação em Educação. Faculdade de Filosofia e Ciências. UNESP, 2013.

DE MARIO, Camila Gonçalves. Concepções de Justiça e a Análise de Políticas Públicas. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, p. 5-14, jan., 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4803/2430>>. Acesso em: 26 out. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e Obstáculos ao Direito à Educação Básica. *Educ. Soc.*, n. 34, n. 124, p.761-785, 2013.

DUPAS, G. **Atores e poderes na nova ordem global: assimetria, instabilidades e imperativos de legitimação**. São Paulo: Editora Unesp, 2005. (Cap. 4)

EDITORIAL MEC E ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL. O Fórum Nacional de Educação. **Revista Educação & Sociedade**, v. 38, n. 139, Campinas, abr./jun., 2017.

EDITORIAL Da rua à Realpolitik ou da Conae ao PNE. **Educ. Soc. Campinas**, v. 34, n. 124, p. 647-649, jul.-set., 2013.

FÁVERO, Osmar. **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 11 nov. 2018

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNE). **Documento Final da CONAE 2014**. Disponível em: <[http://confinteabrazilmais6.mec.gov.br/images/documentos/documento\\_final\\_CONAE\\_2014.pdf](http://confinteabrazilmais6.mec.gov.br/images/documentos/documento_final_CONAE_2014.pdf)>. Acesso em: 4 jul. 2019

FÓRUM NACIONAL POPULAR DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://fnpe.com.br/>>. Acesso em: 19 out. 2018.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje – Novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora UNB, 2001. p. 245-282.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 46, p. 238, jan./abr., 2011.

GIDDENS, Anthony. **A terceira Via, reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **A constituição da Sociedade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Martins Fontes, 2013.

GOLDEMBERG, José. **O repensar da educação no Brasil**. (1993). Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9623/11192>>. Acesso em: 2 mar. 2019.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, out./dez., 2015.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, v. 5.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere**. Torino: Einaudi, 1977, v. 3.

\_\_\_\_\_. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

\_\_\_\_\_. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. HABERMAS, J. A nova intransparência: crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. **Revista novos estudos - CEBRAP**, n. 18, p. 103-114, set., 1987. Tradução: Carlos Alberto Marques Novaes.

HURTIG, Serge. Introdução à Sociologia Política Análise Social. **Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa**, Lisboa, v. 4, n. 13, p. 74-107, 1966. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3781>>. Acesso em: 6 mai. 2019.

IANNI, Octavio. Tendências do Pensamento Brasileiro. **Tempo Social. Revista Sociol. USP**, São Paulo, SP, p. 55-74, novembro 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: IPEA, 2012. (Comunicado n. 132)

\_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Consumo das Famílias no Brasil entre 2000 e 2013: uma Análise Estrutural a Partir de Dados do Sistema de Contas Nacionais e da Pesquisa de Orçamentos Familiares**. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2006

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2018**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 14 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Censo Escolar 2019.** Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTO\\_DIVULGACAO\\_EDUCACENSO\\_20093.pdf](http://download.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTO_DIVULGACAO_EDUCACENSO_20093.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). **Perfil dos dirigentes municipais de educação 2010.** Brasília: Inep, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/PERFIL+DOS+DIRIGENTES+MUNICIPAIS+DE+EDUCA%C3%87%C3%83O+2010/7232b17e-f689-4313-bd9c-df4311a49934?version=1.3>>. Acesso em: 29 mai. 2019.

\_\_\_\_\_ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Situação da Educação Básica no Brasil.** Brasília: Inep, 1999.

LAURIS, Élida. **Aprender com/a partir do Sul. Redefinindo conceitos, contextos, vozes e narrativas para uma nova política de direitos humanos na América Latina.** Buenos Aires: Clacso, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D10867.dir/ensaioelida.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

LAVALLE, Adrian Gurza et al. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência.** Centro de Estudos da Metrópole Série Textos para Discussão CEM. Texto para Discussão n.º 019/2017. São Paulo: SP FFLCH/USP, 2017. Disponível em: <>. Acesso em: 25 mai. 2018.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação.** São Paulo: Editora Unesp, 2000.

LEHER, Roberto. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos novos movimentos sociais na educação. GENTILI, Paulo e

FRIGOTTO, Gaudêncio. (Orgs.). **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 3. ed. São Paulo: Editora Cortez; Buenos Aires: Clacso, 2002.

LEJANO, Raul. **Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context**. Nova Iorque: Editora Routledge, 2006.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOUZANO, Paula; MORICONI, Gabriela. **Uma guinada equivocada na agenda da educação. Democracia em Risco: 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MARINHO, André Jorge Marcelino da Costa. **O Fórum Nacional de Educação: Processos (Des)Instituintes**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Mestrado em Educação. UniRio. Rio de Janeiro/RJ. 2017.

MATEOS, Simone Biehler. Participação Popular - A construção da democracia participativa. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Ano 8, 65. ed., 2011. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2493:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 23 jul. 2019.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. Para Mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 11-48, 2009.

MOVIMENTO COLABORA. Disponível em: <<http://movimentocolabora.org.br>>. Acesso em: 22 out.2019

NEVES, L. M. W. Privatização no ensino nos anos 90. **Revista de Educação do Sindicato dos Professores de Campinas e Região**, Campinas, n. 8, p. 29-34, 2001. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+da+educa%C3%>

A7%C3%A3o+b%C3%A1sica+no+Brasil/e2826e0e-9884-423c-a2e4-658640ddff90?version=1.1>. Acesso em: 31 jul. 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares. **Educação e Sociedade**, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul.-set, 2015.

OLIVEIRA, Francisco. O Momento Lênin. **Novos Estudos**, n. 75, p. 23-47, jul. 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.) **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

PENTEADO, C; FORTUNATO, I. Mídia e Políticas Públicas: possíveis campos exploratórios. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 30, n. 87, fev., 2015.

PINHEIRO, C. M. **O Fórum Nacional em defesa da escola pública e a gestão democrática na Constituição de 1988**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Democratização da Educação na Década de 1980: O Fórum de Educação na Constituinte e a IV Conferência Brasileira de Educação**. Programa de Pós-graduação em Educação. Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP Campus de Marília, 1986.

PINHEIRO, M. F. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2001.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo, n 67, p. 15 -47, 2006.

PORTAL IBRE. **Comitê de Datação de ciclos econômicos**. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/data/files/B2/90/4E/92/A265B4102526EDA45C28C7A8/Comite%2>

Ode%20Datacao%20de%20Ciclos%20Economicos%20-%20IBRE-FGV%2003%2002%2010.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2010.

PORTAL INEP. **Estatísticas da Educação Básica no Brasil**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+da+educa%C3%A7%C3%A3o+b%C3%A1sica+no+Brasil/e2826e0e-9884-423c-a2e4-658640ddff90?version=1.1>>. Acesso em: 25 jul. 2019

RANCIÈRE, Jacques. O Dissenso. In: NOVAES, Adauto. **A Crise da Razão**. São Paulo: Companhia das Letras; Brasília: Ministério da Cultura; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Arte, 1996.

RANKING DE EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS. **Folha de São Paulo**. Publicado em 07/02/2019. Disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>>. Acessado em 01 ago. 2019.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de e SANTANA, Wagner (Orgs.). **Referências gerais sobre o regime federativo no Brasil. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. (Parte I.)

RIBEIRO, Fernando José da S. P. *et al.* (Orgs.) **Economia brasileira no período 1987-2013: relatos e interpretações da análise de conjuntura no Ipea**. Brasília: IPEA, 2015.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. M.; MCQUEEN, K. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal (PSJ)**, New York, Feb., p. 121-140, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners. In: SABATIER, P.; JENKINS-

SMITH, H. (Eds.). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder. CO: Westview Press, 1993a.

SABATIER, P., JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: An assessment. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1993b.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007, p. 189-220.

SAFATLE, Vladimir. Idiotas úteis. **Folha de São Paulo**, 17/05/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/vladimirsafatle/2019/05/idiotas-uteis.shtml>>. Acesso em: 18 mai. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado e o direito na transição pós-moderna. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 30, p. 13-31, 1990. Disponível em <[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado\\_Direito\\_Transicao\\_Pos-Moderna\\_RCCS30.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Direito_Transicao_Pos-Moderna_RCCS30.PDF)>. Acesso em: 8 jun. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais à ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 78, p. 3-46, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002007000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300004)>. Acesso em: 8 jun. 2019.

SAULE JR., Nelson. Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública. **Pólis Papers**1998. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/a-participacao-dos-cidadaos-no-controle-da-administracao-publica/>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

SAVIANI, Dermeval. Organização da Educação Nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set., 2010.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 380-393, mai.-ago., 2010.

\_\_\_\_\_. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **Trab. educ. saúde (on-line)**, v. 6, n. 2, p. 213-232, 2008.

SILVA, Fabricio Pereira da. Brasil: Post-democracia o neo-dictadura? **Revista de la Red de Intercatedras de Historia de America Latina Contemporanea**, Córdoba, Ano 5, n. 8, p. 77-90, jun.-nov., 2018a.

\_\_\_\_\_. O Fim da Onda Rosa e o Neogolpismo na América Latina. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, Pelotas (RS), v. 4, n. 2, p. 165-178, 2018b.

\_\_\_\_\_. A 'qualidade da democracia' como um problema: que qualidades as nossas democracias deveriam possuir? **Teoria & Pesquisa**, v. 26, p. 6-29, 2017.

\_\_\_\_\_. Padrões de Participação em Governos de Esquerda na América Latina: Brasil e Venezuela em Perspectiva Comparada. **Dados (Rio de Janeiro. Impresso)**, v. 59, p. 651-681, 2016.

\_\_\_\_\_. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. **Sures**, n. 5, p. 67-94, 2015.

\_\_\_\_\_. Um olhar sobre as relações entre movimentos sociais e Estados refundados nos Países Andinos, a partir de teorias participativas da democracia. **Polis (Santiago en Línea)**, n. 36, p. 1, 2013.

\_\_\_\_\_; GONÇALVES, P. B.; LOURENCO, B. Colonialidade do Saber, Dependência Epistêmica e os Limites do Conceito de Democracia na América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**, v. 12, p. 68-87, 2018.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. **Coalizões em Educação no Brasil: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública**. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2008.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 97, p. 23-40, 2013.

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006.

\_\_\_\_\_. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SZWAKO, José. **Del otro lado de la vereda = luta feminista e construção democrática no Paraguai pós-ditatorial**. 2012. 440 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280321>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

TARROW, Sidney. **O Poder em movimento: Movimentos sociais e confronto político**. Tradução: Ana Maria Sallum. Petrópolis: Editora Vozes, 2009. (Coleção Sociologia.)

TAVARES, Mara Rosane Noble. **Mapeamento das tecnologias presentes nas escolas estaduais de Porto Alegre, no período de 2013 a 2016 para descoberta de suas origens, motivações, processos e usos no contexto da prática: uma Arquitetura Metodológica**. Dissertação (Mestrado) – Instituto Federal do Rio Grande do Sul, Campus Porto Alegre. Programa de Pós-Graduação em Informática na Educação, Porto Alegre, 2017.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP. Campinas (SP), 2013.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; TRINDADE, Thiago Aparecido. Participação e projetos políticos: horizontes da democracia brasileira. Entrevista com Evelina Dagnino. **Revista Ideias**, v. 9. n. 1, p. 249-274, jan./jun., 2018.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: FREURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. (Capítulo 11, p. 397-416.)

\_\_\_\_\_. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras do nosso atraso viraram símbolo da nossa modernidade. In: TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001, p. 139-166.

TILLY, Charles. **From mobilization to revolution**. Londres: Addison-Wesley, 1978.

\_\_\_\_\_. **Democracia**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: <[https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/quem-somos/#bloco\\_67](https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/quem-somos/#bloco_67)>. Acesso em 10 ago. 2019.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nísia. Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

UNDIME. Pesquisa Perfil do Dirigente Municipal de Educação 2016 – 2017. Disponível em: <[https://undime.org.br/uploads/documentos/phpEZHwxD\\_5b76d6e93c408.pdf](https://undime.org.br/uploads/documentos/phpEZHwxD_5b76d6e93c408.pdf)>. Acesso em: 7 jul. 2019

VANDENBERGHE, Frédéric. Metateoria, teoria social e teoria sociológica. **Cadernos Sociófilo**, terceiro caderno, 2013.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2015.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, n. 67, p. 139-190, 2006.

ZALUAR, Alba. O antropólogo e os pobres: introdução metodológica e afetiva. In: ZALUAR, Alba. **A Máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1985, p. 8-32.

### **Matérias de jornal**

AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÃO E INVESTIMENTOS (APEX). **As exportações brasileiras e os ciclos de commodities: tendências recentes e perspectivas**. Análise APEX-Brasil Conjuntura e Estratégia, Publicado em julho de 2011. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/Content/imagens/5a438c3e-ddd0-4807-8820-a0f6650bd379.pdf>>. Acesso em 2 ago. 2019.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS. IBGE divulga as estimativas de população dos municípios para 2018. **Editoria: Estatísticas Sociais**, 28/08/2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS. **Em 2008, PIB cresceu 5,1% e chegou a R\$ 2,9 trilhões**. Publicado em 10 /03/2009. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13621-asi-em-2008-pib-cresceu-51-e-chegou-a-r-29-trilhoes>>. Acesso em 2 de ago. 2019.

AGÊNCIA SENADO. **Senado recebe pacote do governo para mudar pacto federativo e regras fiscais**. Publicado em 5 nov. 2019. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/05/senado-recebe-novo-pacote-de-reformas-do-governo>>. Acesso em 05 nov. 2019.

BBC BRASIL. **Os seis números que resumem os seis meses da Educação na gestão Bolsonaro**. Publicado em 30/06/2019. <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48699037>>. Acesso em: 3 ago. 2019a.

BBC BRASIL. **Obama diz que Lula é ‘o político mais popular da Terra’**. Publicado em 02/04/2009. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/multimedia/2009/04/090402\\_lulaobamavideo.shtml](https://www.bbc.com/portuguese/multimedia/2009/04/090402_lulaobamavideo.shtml)>. Acesso em: 2 ago. 2019b.

BBC BRASIL. **Histórico das metas da Inflação. Banco Central**. <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicometas>>. Acesso em 2 ago. 2019c.

CANZIAN, FERNANDO. Ranking de Eficiência dos Municípios. **Folha de São Paulo**, 07/02/2019. Disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

CIARELLI, Mônica de. Índice de Pobreza no Brasil cai 50% em oito anos. **O Estado de São Paulo**, 03/05/2011. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,indice-de-pobreza-no-brasil-cai-50-em-oito-anos,714372>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

CUCOLO, Eduardo. Em 35% dos municípios, receita não paga as contas da prefeitura e de vereadores. **Folha Online**, 31/10/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/um-em-cada-tres-municipios-nao-gera-riqueza-para-bancar-gasto-da-maquina.shtml>>. Acesso em: 31 out. 2019.

GALHARDO, Ricardo. Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será ‘marolinha’. **O Globo**, 04/10/2008. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

LISBOA, Vinicius. Taxa de desemprego caiu sete pontos percentuais desde 2003. **Agência Brasil**, 30/01/2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-01/taxa-de-desemprego-caiu-sete-pontos-percentuais-desde-2003>>. Acesso em 30 out. 2019.

MARTINES, Fernando. Moro condena Eduardo Cunha por evasão, corrupção e lavagem de dinheiro. **Conjur**, 30/03/2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mar-30/moro-condena-cunha-corrupcao-lavagem-dinheiro-evasao>>. Acesso em: 3 ago. 2019.

MIRANDA, Tiago e MORAES, Geórgia. Proposta regulamenta a lei do Plano Nacional de Educação. **Câmara Notícias**, 29/04/2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/575652-PROPOSTA-REGULAMENTA-A-LEI-DO-PLANO-NACIONAL-DE-EDUCACAO.html>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

MORENO, Ana Carolina. Justiça derruba decisão que obrigava MEC a implementar valor de gasto por aluno. **Portal G1**, 12/10/2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/justica-derruba-decisao-que-obrigava-mec-a-implementar-valor-de-gasto-por-aluno.ghtml>>. Acesso em: 3 ago. 2019.

MORENO, Ana Carolina e RODRIGUES, Mateus. Conselho vai decidir se mantém indicador que amplia investimento federal em educação básica. **TV Globo e G1**, 26/03/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/03/26/conselho-vai-decidir-se-mantem-indicador-que-amplia-investimento-federal-em-educacao-basica.ghtml>>. Acesso em: 3 ago. 2019.

PASTORE, Affonso Celso *et al.* Comitê de Datação de ciclos econômicos. **Datação Mensal dos Ciclos de Negócios Brasileiro**, 11/02/2010. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/data/files/B2/90/4E/92/A265B4102526EDA45C28C7A8/Comite%2>>

Ode%20Datacao%20de%20Ciclos%20Economicos%20-%20IBRE-FGV%2003%2002%2010.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2019.

PAZZI JR, Milton Pazzi. Rio é escolhido como cidade sede da Olimpíada de 2016. **Estadão**, 02/10/2009. Disponível em: <<https://esportes.estadao.com.br/noticias/geral,rio-e-escolhido-como-cidade-sede-da-olimpiada-de-2016,444804>>. Acesso em 2 ago. 2019.

PORTAL G1. **Endividamento das famílias chega a 46,3%, o maior em 10 anos, mostra BC**. Publicado em 15/06/2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2015/06/endividamento-das-familias-chega-463-o-maior-em-10-anos-mostra-bc.html>>. Acesso em: 2 ago. 2019a.

PORTAL G1. **Brasil entrou em recessão a partir do 2º trimestre de 2014, diz FGV**. Publicado em 04/08/2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/brasil-entrou-em-recessao-partir-do-2-trimestre-de-2014-diz-fgv.html>>. Acesso em: 2 ago. 2019b.

PORTAL G1. **Junho de 2013: as manifestações nas manchetes do G1**. Publicado em 13/06/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/junho-de-2013-as-manifestacoes-nas-manchetes-do-g1.ghtml>>. Acesso em 2 ago. 2019c.

ROCHA, Fabiano. Brasil foi escolhido sede da copa do mundo. **O Globo**. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/brasil-foi-escolhido-sede-da-copa-do-mundo-de-2014-em-outubro-de-2007-9630221> Publicado em 20/08/2013>. Acesso em 2 ago. 2019.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. O rico debate sobre a nova matriz econômica. **Blog do IBRE**, nov. 2017. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/data/files/E4/B5/C3/17/CFE60610410C26068904CBA8/Carta%20da%20Conjuntura.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Casa da Educação: a sede do Todos em Brasília! Publicado em 13/09/2019. Disponível em: <<https://www.linkedin.com/company/todospelaeducacao/>>. Acesso em: 16 set. 2019a.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Grandes Pilares para Promover Mudanças na Educação tiveram a participação fundamental e decisiva do Legislativo, afirma Priscila Cruz.** Publicado em 12/06/2019. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/Grandes-pilares-para-promover-mudancas-na-Educacao-tiveram-a-participacao-fundamental-e-decisiva-do-Legislativo-afirma-Priscila-Cruz>>. Acesso em: 3 ago. 2019b.

UOL. **Em 2013, Dilma anunciou luz mais barata; hoje diz que é preciso pagar mais.** Publicado em 11/08/2015. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2015/08/11/em-2013-dilma-anunciou-luz-mais-barata-hoje-diz-que-e-preciso-pagar-mais.htm>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

### **Matéria de TV**

TV ESCOLA E-NOTÍCIAS. Balanço final da Conae 2018. Publicado em 26/11/2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ñjHJQ6PDsvE>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

**ANEXO I**  
**ROTEIRO SEMIESTRUTURADO PARA AS ENTREVISTAS**

1. Sua opinião sobre o processo de debates sobre o Sistema Nacional de Educação e sua participação nele.
2. Qual seu entendimento sobre o SNE, a estrutura e definições necessárias e sua opinião sobre papel do SNE nas políticas públicas de educação
3. Sobre o contato que teve ou não com os diferentes atores envolvidos nos debates.
4. Entendimento/percepção do processo participativo, principais movimentos sociais e espaços participativos que mais contribuíram ao debate com propostas e quais mais influenciaram defesas ao SNE?
5. Na sua opinião, quais foram os principais problemas, limites, fracassos no processo?
6. Quais seriam as perspectivas para o futuro?