



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO ESPÍRITO SANTO

---

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**LORRAINY FERRARI**

**O PAPEL POLÍTICO-INSTITUCIONAL, AS AÇÕES E AS CONTRIBUIÇÕES DA  
SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO (SASE) NA  
INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E NA  
REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO (2011-2016)**

**VITÓRIA**

**2023**



Centro de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

LORRAINY FERRARI

**O PAPEL POLÍTICO-INSTITUCIONAL, AS AÇÕES E AS CONTRIBUIÇÕES DA  
SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO (SASE) NA  
INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E NA  
REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO (2011-2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para a obtenção do título de mestre na linha de pesquisa Educação, Formação Humana e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gilda Cardoso de Araujo

VITÓRIA

2023

**LORRAINY FERRARI**

**O PAPEL POLÍTICO-INSTITUCIONAL, AS AÇÕES E AS CONTRIBUIÇÕES DA  
SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO (SASE) NA  
INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E NA  
REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO (2011-2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para a obtenção do título de mestre na linha de pesquisa Educação, Formação Humana e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gilda Cardoso de Araujo

Aprovado em 6 de março de 2023.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr.<sup>a</sup> Gilda Cardoso de Araujo**  
**Universidade Federal do Espírito Santo**  
**Orientadora**

---

**Prof. Dr. Wagner dos Santos**  
**Universidade Federal do Espírito Santo**

---

**Prof. Dr. Daniel Tojeira Cara**  
**Universidade de São Paulo**

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de  
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

F375p Ferrari, Lorrainy, 1997-  
O papel político-institucional, as ações e as contribuições da  
Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) na  
instituição do Sistema Nacional de Educação e na regulamentação do  
Regime de Colaboração (2011-2016) / Lorrainy Ferrari. - 2023.  
264 f.

Orientadora: Gilda Cardoso de Araujo.  
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do  
Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Federalismo. 2. Educação - Aspectos políticos. 3. Educação e  
Estado. 4. Privatização na educação. 5. Capitalismo e educação. I.  
Araujo, Gilda Cardoso de. II. Universidade Federal do Espírito  
Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37

---

À minha mãe, Mery Dee de Oliveira Ferrai, minha fonte de força e incentivo.

Ao meu pai, *in memoriam*, que sempre me falou sobre a importância de gostar de estudar.

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Doutora Gilda Cardoso de Araujo, que é minha inspiração de excelência em pesquisa. Agradeço por todas as conversas, as indicações de leituras, os cafés e pela amizade – além de uma eximia professora, seu carinho faz com que o processo de pesquisa seja muito mais agradável. Contar com seus direcionamentos na minha trajetória desde a graduação foi fundamental para a minha construção como pesquisadora. Obrigada por semear tanta curiosidade com a ciência e por ser uma pulsão de entusiasmo para a construção de uma educação mais justa.

Ao Professor Doutor Wagner Santos, que compôs a banca da minha defesa da minha monografia da graduação, de qualificação e de defesa desta pesquisa e foi meu professor durante o mestrado. Agradeço imensamente por todas suas contribuições tão gentis, sempre comprometido com a qualidade da pesquisa.

Ao Professor Doutor Daniel Tojeira Cara por todas as indicações que ajudaram tanto no processo de construção da pesquisa, quanto no meu desenvolvimento como pesquisadora. Poder ouvir um sujeito que vivenciou a história da qual eu pesquisei foi essencial.

Ao Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais, no qual eu integro desde o ano de 2017. Obrigada todas as reuniões, discussões, escritas e seminários – seria injusto nomear individualmente já que com o passar dos anos pesquisadores integram e se desligam do grupo, por tanto, agradeço ao Federalismo e Políticas Educacionais como forma institucional de formação, de pesquisa, de orientação e de estudo. É um privilégio compor esse quadro de pesquisadores e pesquisadoras.

Ao “núcleo duro” do federalismo de antigamente, Lilian e Rose, minhas queridas amigas que me acolheram desde a minha primeira Iniciação Científica. Obrigada por tantos anos de carinho e de aprendizagem.

Ao “núcleo duro” do federalismo de hoje me dia, Thaciana e Thalia, obrigada por tantas parcerias e pela amizade.

À Professora Dr<sup>a</sup> Neide Cesar Vargas, vice coordenadora do Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais. Agradeço a leitura criteriosa do meu texto e pelas indicações na banca de Qualificação, além de todas as palavras de incentivo. Todas as vezes em que estivemos juntas presencialmente e virtualmente, tive a sensação que aprender e alcançar mais é necessário e possível.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa concedida para realização desta pesquisa.

À Universidade Federal do Espírito Santo, ao Centro de Educação e ao Programa de Pós-Graduação em Educação, que tanto me orgulho, bem como todos os docentes que os compõem e perpassaram trajetória na minha graduação e no mestrado, minha mais profunda gratidão pela formação de distinta qualidade.

À minha mãe, que pouco compreende do mundo acadêmico, mas vibrou comigo em cada conquista e que sonhou junto comigo a cada passo dado. Me ajudou com tudo estava em seu alcance, me incentivou e foi meu porto seguro.

À Ana Luisa, que ouviu com paciência as minhas angústias, se animou a cada vez que eu falava do avanço da minha pesquisa e foi meu maior suporte emocional. Obrigada por estar sempre comigo.

À todas as amigas que sempre me acreditaram e torceram por mim. Mesmo sabendo do risco de ser injusta com tantas pessoas que vibraram por mim na minha trajetória de pesquisa, agradeço nominalmente à minha amiga Letícia que foi minha companheira semanal para desanuviar a mente e à minha amiga Jéssica que sempre torceu por mim como quem vê final de Copa do Mundo.

Entre direitos iguais, quem decide é a força.  
(MARX, 2003, p. 223)

## RESUMO

A instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) é uma demanda que perpassa a história brasileira, bem como as disputas pelo mesmo e pelo Regime de Colaboração. Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar o papel político-institucional, as ações e as contribuições da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) para implementação do SNE e regulamentação do Regime de Colaboração de 2011 até o ano de 2016 – ou seja, da sua criação até sua reconfiguração devido ao golpe jurídico-midiático-parlamentar. Além disso, buscou-se confirmar ou negar a hipótese que de mais do que a atuação da Sase na instituição do SNE e na regulamentação do Regime de Colaboração, a secretaria foi um espaço de acolhida durante 2011 até 2016 para os agentes de interesses privados, de modo que ganhassem destaque no campo das políticas educacionais e na definição de formas para o Regime de Colaboração e para o SNE. Como corpus documental, foram utilizadas fontes oficiais (relatórios de gestão, atas de reuniões e textos técnicos) e extraoficiais (entrevistas, notícias, participações em eventos e outros), analisados teoricamente a partir dos conceitos de Estado e Hegemonia de Antônio Gramsci, do conceito de Lulismo de André Singer, de Hegemonia às Avessas de Francisco de Oliveira e de Neoliberalismo a partir de David Harvey e Christian Laval. Para mapear as alianças feitas no recorte temporal da pesquisa, também foi utilizado o Software de Análise de Redes Sociais, Gephi. As considerações finais indicaram que tanto o SNE, quanto o Regime de Colaboração, quando o financiamento da educação, tornaram-se campos em disputa nas políticas educacionais e nesse contexto as ações da Sase estiveram alinhadas com agentes de interesses privados, sobretudo com o Todos pela Educação. Pode-se afirmar que a não implementação do SNE e a não regulamentação do Regime de Colaboração por parte da Sase foi um mecanismo de hegemonia às avessas para administrar o problema social da educação.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Educação; Regime de Colaboração; Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino; Federalismo Educacional.

## ABSTRACT

The institution of the National Education System (SNE) is a demand that permeates Brazilian history, as well as the disputes for it and for the Collaboration Regime. The general objective of this research was to analyze the political-institutional role, actions and contributions of the Secretariat for Articulation with Teaching Systems (Sase) for the implementation of the SNE and regulation of the Collaboration Regime from 2011 to 2016 - that is, from its creation to its reconfiguration due to the legal-media-parliamentary coup. In addition, an attempt was made to confirm or deny the hypothesis that more than Sase's role in establishing the SNE and in regulating the Collaboration Regime, the secretariat was a welcoming space from 2011 to 2016 for private interest agents, from so that they gained prominence in the field of educational policies and in the definition of forms for the Collaboration Regime and for the SNE. As a documentary corpus, official sources were used (management reports, minutes of meetings and technical texts) and extra-official sources (interviews, news, participation in events and others), theoretically analyzed from the concepts of State and Hegemony by Antônio Gramsci, from the concept André Singer's Lulism, Francisco de Oliveira's Reverse Hegemony, and David Harvey's and Christian Laval's Neoliberalism. To map the alliances made in the time frame of the research, the Social Network Analysis Software, Gephi, was also used. The final considerations indicated that both the SNE and the Collaboration Regime, when funding education, completed disputed fields in educational policies and in this context Sase's actions were clarified with agents of private interests, especially with Todos pela Educação. It can be said that the non-implementation of the SNE and the non-regulation of the Collaboration Regime by Sase was a mechanism of hegemony in reverse to manage the social problem of education.

**Keywords:** National Education System; Collaboration Regime; Secretariat for Articulation with Education Systems; Educational Federalism.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Representação do Grafo .....	72
Figura 2 – Exemplo de rede utilizando o Gephi .....	74
Figura 3 – Fernando Haddad (2005-2012) .....	85
Figura 4 – Aloizio Mercadante Oliva (2012-2014) .....	94
Figura 5 – José Henrique Paim (2014) .....	97
Figura 6 - Rede de sujeitos e instituições de Carlos Abicalil (2011-2012) .....	110
Figura 7 – Sujeitos e instituições nos encontros do TPE e Itaú social em 2011 .....	113
Figura 8 - Rede de sujeitos e instituições de Binho Marques (2012-2016) .....	116
Figura 9 – Consed e Undime .....	124
Figura 10 – Comissão do Parecer CNE/CEB 9/2011 .....	132
Figura 11 – Instituições ligadas aos sujeitos indicados na Portaria N° 01, de 19 de fevereiro de 2013 .....	139
Figura 12 – Instituições ligadas aos sujeitos presentes na segunda reunião do GT-ADE (27/02/2013) .....	143
Figura 13 – Rede de conexões dos sujeitos presentes no Seminário “SNE e Territórios de cooperação Educacional: aproximações conceituais” .....	151
Figura 14 – Rede de instituições dos novos integrantes do GT-ADE a partir da retificação de 20 de maio de 2013 da Portaria N° 01, de 19 de fevereiro de 2013 .....	156
Figura 15 – Rede de sujeitos e instituições dos consultores contratados – GT/ADE .....	165
Figura 16 – Agenda para o SNE de Abicalil <i>et al</i> (2015b) .....	179
Figura 17 – Rede de conexões dos integrantes do GT-CAQ nomeados pela Portaria n° 2, de 21 de maio de 2015 .....	211
Figura 18 – Rede de conexões dos convidados com acúmulos e contribuições sobre o CAQ e o CAQi para integrarem o GT-CAQ .....	215

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Levantamento bibliográfico Scielo .....	40
Tabela 2 – Levantamento bibliográfico Capes .....	40
Tabela 3 – Levantamento bibliográfico RBP AE .....	40
Tabela 4 - Levantamento bibliográfico BDTD .....	40

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Constituição Federal .....	25
Quadro 2 – Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13.005/2014) .....	26
Quadro 3 – Exemplo de planilha para utilização no Gephi .....	73
Quadro 4 – Competências das diretorias da Sase .....	106
Quadro 5 – Sujeitos e instituições da primeira reunião do GT-ADE (17/12/2012) .....	136
Quadro 6 - Sujeitos indicados na Portaria N° 01, de 19 de fevereiro de 2013 .....	138
Quadro 7 – Participantes convidados na segunda reunião do GT-ADE (27/02/2013) .....	142
Quadro 8 – Subgrupos formados na segunda reunião do GT-ADE .....	146
Quadro 9 – Presentes no Seminário “SNE e Territórios de cooperação Educacional: aproximações conceituais” .....	150
Quadro 10 – Comparativo dos sujeitos e instituições da retificação da Portaria N° 01, de 19 de fevereiro de 2013 .....	155
Quadro 11 – Novos sujeitos na terceira reunião do GT-ADE (4/6/2013) .....	159
Quadro 12 – Convidados e palestrantes no encontro “Sistema Nacional de Educação e Territórios de Cooperação Educacional” (27 e 28/8/2013) .....	163
Quadro 13 – Integrantes da Undime convidados para o encontro “Sistema Nacional de Educação: construindo consensos sobre cooperação territorial com dirigentes de educação” (29/11/2013) .....	164
Quadro 14 – Consultores contratados – GT/ADE .....	165
Quadro 15 – Comparativo de argumentos na quarta reunião (13/2/2014) .....	167
Quadro 16 – Comparativo entre o PL da Sase, o PL 413/2014 e o do FNE .....	187
Quadro 17 – Comissões propostas no PL da Sase, no PL 413/2014 e no PL do FNE .....	192
Quadro 18 - Responsabilidades dos entes federados na proposta de SNE no PL da Sase .....	197
Quadro 19 – Dispositivos legal da CF/88 sobre padrão de qualidade .....	203
Quadro 20 – Participações da Sase no Ciclo de Audiências destinado a debater alternativas para o financiamento da educação no Brasil do Senado Federal .....	207
Quadro 21 – Integrantes do GT-CAQ nomeados pela Portaria n° 2, de 21 de maio de 2015 .....	211
Quadro 22 – Sugestão de convidados com acúmulos e contribuições sobre o CAQ e o CAQI para integrarem o GT-CAQ .....	214

## **LISTA DE ESQUEMAS**

Esquema 1 - Processo de hegemonia às avessas .....	101
Esquema 2 - Inserção dos ADE no cenário educacional .....	130
Esquema 3 – Mobilização da CNDE para definição do conceito de qualidade educacional ..	231

## LISTA DE SIGLAS

ADE - Arranjos de Desenvolvimento da Educação

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

APEOC - Sindicato dos Servidores Públicos Lotados nas Secretarias de Educação e de Cultura do Estado do Ceará e nas Secretarias ou Departamentos de Educação e/ou Cultura dos Municípios do Ceará

APL - Arranjos Produtivos Locais

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

BNCC - Base Nacional Comum Curricular

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAQ - Custo Aluno Qualidade

CEB - Câmara de Educação Básica

CEDAC - Comunidade Educativa

CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade

Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF - Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CNDE - Campanha Nacional pelo Direito à Educação

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

Conae - Conferência Nacional de Educação

Coneb - Conferência Nacional da Educação Básica

Conjur - Consultoria Jurídica

Consed - Conselho Nacional de Secretários de Educação

DF - Distrito Federal

EC - Emenda Constitucional

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FHC - Fernando Henrique Cardoso

Fineduca - Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FNCE - Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNE - Fórum Nacional de Educação

FNPE - Fórum Nacional Popular de Educação

FONCEDE - Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação

Forumdir - Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Centros/Departamentos de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras.

GT - Grupo de Trabalho

GTT - Grupo de Trabalho Temporário

ICEP - Instituto Chapada de Educação e Pesquisa

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MCE - Movimento Colabora Educação

MEC - Ministério da Educação

MPOG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MS - Mato Grosso

MST - Movimento Sem Terra

OCPF - Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo

ONG - Organização não governamental

PAIC - Programa de Alfabetização na Idade Certa

PAR - Plano de Ações Articuladas

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRS – Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável

PDS - Partido Democrático Social

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PIB - Produto Interno Bruto

PL - Projeto de Lei

PLP - Projeto de Lei Complementar

PMDB - Movimento Democrático Brasileiro

PNAIC - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PNE - Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP - Partido Progressistas

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSPN - Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PUC - Pontifícia Universidade Católica

RBPAE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação

Sase - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

*ScieELO - Scientific Electronic Library Online*

SEB - Secretaria de Educação Básica

Secadi - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

Semec – Secretaria Municipal de Cultura

SESU - Secretaria de Educação Superior

Setec - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SNE - Sistema Nacional de Educação

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

STF - Supremo Tribunal Federal

SPI - Secretaria de Investimentos

TPE - Movimento Todos Pela Educação

Ubes - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UFBA – Universidade Federal da Bahia

Ufes - Universidade Federal do Espírito Santo

UFG - Universidade Federal de Goiás

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UFPI – Universidade Federal do Piauí

UFPR - Universidade Federal do Paraná

Uneme - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

Undime - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNE - União Nacional dos Estudantes

Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Unicamp - Universidade Estadual de Campinas

Unilab - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

USP – Universidade de São Paulo

VAAF - Valor Aluno Ano Fundeb

VAAT - Valor Aluno Ano Total

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	20
<b>2</b>	<b>O SNE NA PRODUÇÃO ACADÊMICA: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b> .....	38
2.1	LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO .....	39
2.2	O SNE E AS RELAÇÕES FEDERATIVA: O REGIME DE COLABORAÇÃO .....	42
2.3	O SNE E A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO .....	46
2.4	O SNE E(M) REGIME DE COLABORAÇÃO: A INCIDÊNCIA DOS AGENTES DE INTERESSES PRIVADOS .....	49
2.5	A RELEVÂNCIA DO OBJETO DE PESQUISA A PARTIR DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA .....	51
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO</b> .....	53
3.1	O ESTADO E A HEGEMONIA EM GRAMSCI .....	54
3.2	A HEGEMONIA ÀS AVESAS E O LULISMO .....	58
3.3	SOFTWARE GEPHI: AS REDES DE HEGEMONIA ÀS AVESAS .....	69
3.4	O NEOLIBERALISMO E A EDUCAÇÃO .....	76
<b>3.4.1</b>	<b>O TPE e o neoliberalismo</b> .....	80
<b>4</b>	<b>A ATUAÇÃO DO MEC (2011-2016)</b> .....	84
<b>5</b>	<b>AS AÇÕES DA SASE (2011-2016)</b> .....	105
5.1	AS COMPETÊNCIAS DA SASE E SUAS DIRETORIAS .....	105
5.2	O PRIMEIRO ANO DA SASE (2011): A GESTÃO DE CARLOS ABICALIL .....	109
5.3	O PRIMEIRO ANO DA NOVA GESTÃO DA SASE (2012): ARNÓBIO MARQUES DE ALMEIDA JUNIOR (BINHO MARQUES) .....	115
5.4	A SASE E OS ADE .....	128
5.5	A SASE E O SNE (2013-2016) .....	174
5.6	GT-CAQ .....	201
<b>5.6.1</b>	<b>Audiências públicas sobre o financiamento da educação</b> .....	205
<b>5.6.2</b>	<b>Atas das reuniões e relatório final do GT-CAQ</b> .....	210
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	244
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	250

## 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo apresentar a historicidade do Sistema Nacional de Educação (SNE) que precedeu a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), bem como sintetizar as principais ações da secretaria no que se refere ao SNE e ao Regime de Colaboração, seus dispositivos legais e as disputas e concepções que o permeiam.

A aproximação com o objeto pesquisado emerge dos estudos do Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), sendo relevante articulador de pesquisas sobre o federalismo educacional. A inserção da autora no Grupo ocorreu no ano de 2017, quando, ao se envolver nas pesquisas em andamento, pleiteou e foi contemplada com bolsa em dois editais de Iniciação Científica<sup>1</sup>, sendo que, no primeiro projeto, o Ministério da Educação (MEC) – mais especificamente, a Sase – foi uma das instâncias pesquisadas. Em decorrência, apresentou trabalhos em eventos da área, publicou artigos e elaborou seu Trabalho de Conclusão de Curso<sup>2</sup> quando graduanda em Pedagogia sobre o campo de políticas educacionais.

Dada a trajetória formativa voltada para a pesquisa durante a graduação e a imersão no Grupo de Pesquisa, revelou-se a potencialidade de pesquisar as ações da Sase que, por sua vez, se enquadra no Eixo 1 do Projeto Base do grupo Federalismo e Políticas Educacionais, intitulado “Federalismo, Regime de Colaboração e Sistema Nacional de Educação” (FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS, 2015, p. 9). Também está vinculada ao projeto “Federalismo e Educação Básica no Brasil: atores e disputas na configuração do Sistema Nacional de Educação e do Regime de Colaboração (2009-2022)”, aprovado e financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Para tanto, esta pesquisa teve como objetivo analisar o papel político-institucional, as ações e as contribuições da Sase para implementação do SNE e regulamentação do Regime de Colaboração de 2011 até o ano de 2016. Como aporte teórico-metodológico, foram mobilizados os conceitos de Estado e hegemonia de Antônio Gramsci; a teoria de hegemonia às avessas elaborada pelo sociólogo Francisco de Oliveira; o conceito de Lulismo do cientista político

---

<sup>1</sup> As pesquisas realizadas foram: Regulamentação e implementação do Sistema Nacional de Educação no Brasil: relações intergovernamentais para a garantia do direito à educação – financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Regulamentação e implementação do Sistema Nacional de Educação no Brasil e as disputas pelo Regime de Colaboração – financiada pela Ufes.

<sup>2</sup> Intitulado: Pesquisar políticas educacionais: aspectos metodológicos e conceituais.

André Singer; e o conceito de neoliberalismo a partir de David Harvey e Christian Laval. Além disso, para instrumentalizar metodologicamente esses conceitos, será utilizado o software de Análise de Redes Sociais, Gephi.

Atualmente configurada como República Federativa, a administração político-administrativa brasileira é organizada por três entes federativos autônomos e o Distrito Federal (DF) – União, Estados e Municípios, todos com responsabilidades educacionais. A educação básica<sup>3</sup> se divide em três etapas: educação infantil (obrigatória nas idades de quatro a cinco anos); ensino fundamental (seis a quatorze anos); ensino médio (quinze a dezesseis anos)<sup>4</sup>.

A responsabilidade pela oferta da educação básica é distribuída pelos entes federados da seguinte forma: os estados e o DF devem assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio; os municípios ofertam a educação infantil e, com prioridade, o ensino fundamental; as competências da União são referentes às instituições federais e, para além disso, suas atribuições referem-se à criação do Plano Nacional de Educação (PNE), à assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, às normativas e outros (BRASIL, 1996).

Dada essa estruturação, há uma lacuna no Parágrafo Único do Art. 23 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que define a necessária criação de Leis Complementares para fixar normas de cooperação entre os entes federativos. Tal lacuna sobre a forma em que os entes devem se cooperar e colaborar é reforçada pelo § 7º do Art. 211 da CF/88, Parágrafo que versa sobre a necessidade de o padrão mínimo de qualidade ser vinculado ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuado em Regime de Colaboração e disposto em Leis Complementares, tal qual infere o Parágrafo Único do Art. 23 da CF/88<sup>5</sup>. Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), documento normativo que institui a organização da educação, define em seu Art 8º, em conformidade com o Art. 211 da CF/88, que os entes federados deverão organizar seus Sistemas de Ensino em Regime de Colaboração. Entretanto, como o Regime de Colaboração ainda não foi regulamentado, há no país sistemas de ensino, mas não SNE, tal como nas áreas

---

<sup>3</sup> O termo “educação básica” utilizado nesta pesquisa refere-se às etapas obrigatórias por Lei, assim como é referenciado na produção acadêmica brasileira. A opção terminológica não é determinada pela concepção “aquilo que é básico para a educação”, e sim para fazer concordância com o aparato legal. O adendo é mister, pois aquilo que é entendido como de caráter básico para a educação pode incluir etapas que não estão previstas como obrigatórias no texto legislativo, como é o caso da graduação no ensino superior.

<sup>4</sup> As modalidades como Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação profissional que compõem as três etapas da Educação Básica são detalhadas na Lei 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

<sup>5</sup> Apresentada tal estruturação, é preciso manter no horizonte dos sistemas de ensino dois pontos: a vasta desigualdade no território brasileiro e a sua bagagem histórica (escravidão, positivismo, golpe militar, ascensão do neoliberalismo, golpe midiático-parlamentar etc.), assim como seus reflexos na educação.

de saúde, com o Sistema Único de Saúde (SUS), do meio ambiente, com o Sistema Nacional de Meio Ambiente, da assistência social, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), da nutrição, com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e outros.

Um dos conceitos clássicos de sistema na área da educação é o que pressupõe intencionalidade, unidade, variedade e coerência interna e externa – sendo esse um ato que possui consciência de um objetivo a dar sentido, sendo a concretização de um projeto pré-definido para dar unidade à multiplicidade (SAVIANI, 2014). Tal definição se difere do conceito de estrutura, que “[...] decorre do modo de existir do homem, ser concreto que, por necessidade de compreender a realidade da qual faz parte, constrói esquemas explicativos dessa mesma realidade” (SAVIANI, 2014, p. 8). Dessa maneira, pode-se afirmar que os sistemas educacionais existentes formam uma *estrutura educacional* que, mesmo com lacunas, é funcional, mas não é um sistema nacional.

Assim como o federalismo é uma escolha de forma de governo com suas peculiaridades (como, por exemplo, o estabelecimento de uma CF, repartição de competências, autonomia dos entes subnacionais e outras características), prevalece uma premissa: transformar as heterogeneidades/diversidades em uma unidade (DALLARI, 2019; ANDERSON, 2009). A necessidade de criação de um SNE segue o mesmo princípio, juntamente com a regulamentação das inconsistências federativas: conseguir efetivar o direito à educação em todo o território nacional – extenso e marcado por fortes desigualdades.

A estrutura implica a própria textura da realidade; indica a forma como as coisas se entrelaçam entre si, independentemente do homem e, às vezes, envolvendo o homem (como no caso das estruturas sociais, políticas, econômicas, educacionais etc.). O sistema, em contrapartida, implica uma ordem que o homem impõe à realidade. Entenda-se, porém: não se trata de criar a realidade. O homem sofre ação das estruturas, mas, na medida em que toma consciência dessa ação, ele é capaz de manipular a sua força agindo sobre a estrutura de modo que lhe atribua um sentido. (SAVIANI, 2014, p. 9).

Apesar da conceituação de Saviani (2014) ser clássica no campo, ela não abarca a dimensão federativa da realidade brasileira. Já que, apesar de não haver um SNE no Brasil como a tradução de equidade e qualidade, os sistemas subnacionais – mesmo sem estarem interligados organicamente – atendem todo o território brasileiro.

As discussões sobre a construção e a necessidade de um SNE como forma subsidiária da equidade educacional objetivando a garantia do direito à educação não é contemporânea.

Nascimento (2012) identificou esses anseios desde as obras de Anísio Teixeira<sup>6</sup> de 1920, que preconizavam elementos para constituição do SNE, tais como unidade orçamentária para construir as políticas e ações quanto ao financiamento da educação e um regime que reunisse os poderes públicos e os conselhos que representam a sociedade para distribuir responsabilidades de forma articulada e autônoma. As ações de Anísio Teixeira tinham por pressuposto a democratização e a universalização da educação. Nesse sentido, pode-se afirmar que a instituição do SNE enfrentou e ainda enfrenta barreiras que podem ser categorizadas como *políticas, financeiras e profissionais*, com disputas pautadas nas tensões entre o público e o privado, a qualidade e a quantidade, bem como a centralização e a descentralização. Para a autora, as obras de Anísio Teixeira indicam a necessidade do aprimoramento do modelo federativo para que o SNE seja um espaço de articulação e colaboração entre os entes federados, a fim de se estabelecer um federalismo cooperativo e mais equilibrado do ponto de vista fiscal.

Outro marco histórico no que tange ao SNE foi o da elaboração do Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932. Esse documento foi o ponto de partida para as discussões sobre o SNE. Cunha e Limeira (2016) inferem o conteúdo do Manifesto como anseios escolanovistas<sup>7</sup> para atingir a hegemonia educacional via SNE, além de entender que esse ideário de construção de um sistema deve ser baseado em uma estruturação de coerência interna para alcançar plena funcionalidade.

Os reflexos do Manifesto permearam a história e influenciaram, por exemplo, a Constituição Federal de 1934, com a obrigatoriedade da participação do Estado e a gratuidade do ensino primário. Entre acordos de liberais e autoritários, o documento vislumbrou um planejamento sistêmico, reformista, normativo e centralizado, sendo um grande marco que contrapôs a tendência pedagógica tradicional e deu lugar ao escolanovismo.

O segundo Manifesto, em 1959, chamado “Mais uma vez convocados”, apresentou três posicionamentos centrais para o debate: o monopólio estatal, a liberdade total e a liberdade

---

<sup>6</sup> Anísio Spínola Teixeira (1900-1971), relevante educador e jurista brasileiro, foi um dos intelectuais que escreveu o Manifesto dos Pioneiros da Educação e ocupou cargos de renome, como Conselheiro da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; Secretário de Saúde e Educação na Bahia; dirigente do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos; idealizador da Universidade de Brasília; e dirigente da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

<sup>7</sup> Escola Nova é um dos nomes dados a um movimento de renovação do ensino que foi especialmente forte na Europa, América e Brasil, na primeira metade do século XX, quando também se consolidou a democracia liberal. O escolanovismo desenvolveu-se no Brasil sob importantes impactos de transformações econômicas, políticas e sociais e acreditou que a educação é o exclusivo elemento verdadeiramente eficaz para a construção de uma sociedade democrática, que leva em consideração as diversidades, respeitando a individualidade do sujeito, aptos a refletir sobre a sociedade e capazes de inserir-se nessa sociedade (JUNIOR, 2018, p. 40).

disciplinada. Apesar da liberdade disciplinada ter respeitado a autonomia dos entes federados, também clamava por coordenação do Estado para instituir o SNE.

Posterior ao segundo Manifesto dos Pioneiros da Educação, ocorreu o Golpe Civil-Militar (1964-1985), o que Duarte e Santos (2017) chamam de *intervalo democrático*, em que estiveram presentes no sistema educacional, atores defensores e detentores de notório saber, permeando uma filosofia tecnocrata para a educação. Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, a educação foi preconizada como primeiro direito social e afirmada como dever do Estado, simbolizando um dos maiores avanços quanto ao direito à educação da história do Brasil. Com as devidas alterações via Emendas Constitucionais (EC) que a CF sofreu ao longo dos anos e a criação do PNE (2014-2024), hoje há as seguintes normativas que inferem, diretamente, na temática do SNE em Regime de Colaboração<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> É válido ressaltar que as normativas que inferem sobre o Custo Aluno Qualidade, o Custo Aluno Qualidade Inicial, a Lei de Responsabilidade Educacional, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e outros aspectos também compõem a construção de como deve ser o SNE e são de suma importância. Entretanto, aqui atém-se para as questões instituintes.

Quadro 1 – Constituição Federal

Artigo	Conteúdo
Art. 23, 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 (Redação dada pela EC nº 53, de 2006).
Art. 211	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
Art. 211, §1	A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios <a href="#">(Redação dada pela EC nº 14, de 1996)</a> .
Art. 211, § 2 e 3	Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil <a href="#">(Redação dada pela EC nº 14, de 1996)</a> . Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio <a href="#">(Incluído pela EC nº 14, de 1996)</a> .
Art. 211, § 4	Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório <a href="#">(Redação dada pela EC nº 108, de 2020)</a> .
Art. 211, § 5 e 6	A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular <a href="#">(Incluído pela EC nº 53, de 2006)</a> . A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas <a href="#">(Incluído pela EC nº 108, de 2020)</a> .
Art. 211, § 7	O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição <a href="#">(Incluído pela EC nº 108, de 2020)</a> .
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: [...] <a href="#">(Redação dada pela EC nº 59, de 2009)</a> .

Fonte: Brasil (1988). Elaboração: a autora.

Quadro 2 – Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13.005/2014)

Artigo	Conteúdo
Art. 7	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.
Art. 7, § 7	O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.
Art. 13	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.
Meta 20, estratégia 20.6	No prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ.
Meta 20, estratégia 20.9	Regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.

Fonte: Brasil (2014a). Elaboração: a autora.

A partir dos quadros em tela, evidencia-se a vinculação do SNE com a regulamentação do Regime de Colaboração e o aprimoramento do financiamento da educação com a implantação do CAQ. Tomando como base o PNE, nenhum dos prazos estabelecidos para o SNE, o CAQ e a regulamentação do Art. 23 foram cumpridos – sendo elementos intrínsecos e estruturantes para a instituição do SNE e a garantia do direito à educação. No que tange especificamente ao Regime de Colaboração, vale o destaque para os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) que ganharam visibilidade no cenário das políticas educacionais, com especial e forte influência dos agentes de interesses privados. Esses elementos destacados, assim como os dispositivos legais, serão abordados ao longo de todos os capítulos desta pesquisa.

De 1988, com a promulgação da CF, até 2001, começaram as tramitações das propostas do primeiro PNE (2001-2010) que, do ponto de vista de Duarte e Santos (2017), no que tange ao SNE, seriam pacotes feitos por especialistas, que deveriam dar voz à nação de maneira mais articulada e coordenada, para que o ideário de SNE fosse alcançado.

No ano de 2006, surge um novo ator: o Todos pela Educação (TPE). O TPE é uma organização sem fins lucrativos (ONG), composta por uma gama de outros agentes de interesses privados, como Fundação Bradesco, Itaú Social, Instituto Unibanco, Fundação Lemann, Instituto Natura e outros. No ano seguinte, o grupo já havia pactuado sua primeira ação junto ao MEC, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O TPE teve forte influência e participação na elaboração do PDE, pois no cenário de ameaça quanto à permanência na pasta do Ministro Fernando Haddad, com a derrota de Marta Suplicy nas eleições municipais em São Paulo e a “pressão” do Partido dos Trabalhadores para que a mesma assumisse o Ministério da Educação (MEC), o Presidente Luís Inácio Lula da Silva solicitou ao seu Ministro uma medida de impacto como única forma de resistir às pressões e mantê-lo no cargo. Além disto, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado, em janeiro de 2007, como um conjunto de medidas para incentivar o capital privado, aumentar o investimento público e aperfeiçoar a política fiscal, mas não constava qualquer medida para a área da educação. (ARAUJO, 2012, p. 517).

Os debates sobre o SNE foram retomados no ano de 2008, cenário da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB), que teve como tema central “A construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação” (BRASIL, 2008, p. 1). No ano seguinte, a EC 59/2009 foi aprovada e, como já citado, acrescentou à CF/88 que o PNE deve articular a construção do SNE em Regime de Colaboração. Em 2010, as discussões sobre o SNE se intensificaram com a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), cujo tema foi “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação” (BRASIL, 2010a, p. 7).

Trata-se de construir um verdadeiro Sistema Nacional de Educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país. Não se trata, portanto, de se entender o Sistema Nacional de Educação como um grande guarda-chuva como mera função de abrigar 27 sistemas estaduais de ensino, incluído o do Distrito Federal, o próprio sistema federal de ensino e, no limite, 5.570 sistemas municipais de ensino, supostamente autônomos entre si. Se for aprovada uma proposta nesses termos, o Sistema Nacional de Educação se reduzirá a uma mera formalidade [...]. (SAVIANI, 2014, p. 58).

A Sase foi criada no ano seguinte, nesse contexto de forte discussão sobre o SNE, como uma resposta à demanda advinda da CONAE de 2010. Seria, então, para realizar “[...] uma ação mais presente na coordenação do trabalho de instituir o Sistema Nacional de Educação” (Sase/MEC). A secretaria foi regulada pelo Decreto N° 7.480, de 16 de maio de 2011<sup>9</sup>, que também trata de suas competências que não eram apenas relativas à instituição do SNE, mas também ao “Regime de Cooperação”, tratados de forma interdependente.

A primeira competência da Sase era a de “estimular o regime de cooperação” e, em sequência, de “apoiar o desenvolvimento de ações para criação de um SNE”, mas suas ações, de acordo com Araujo (2018), se delinearão de forma ambivalente, tendo em vista o atendimento às demandas dos agentes de interesses privados<sup>10</sup>, chegando ao final de sua existência sem instituir o SNE e regulamentar o Regime de Colaboração – por isso, é necessário analisar quais tensões ocorreram nesse processo.

No mesmo ano de criação da Sase, em 2011, foi aprovado o Parecer n° 9/2011 na Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), que trata sobre os ADE<sup>11</sup>. A comissão que compôs o Parecer incluiu atores como Mozart Neves Ramos, presidente executivo do TPE. No ano seguinte, via Resolução n° 1/2012, o Parecer foi homologado pelo MEC.

É importante registrar que, na concepção do Parecer, o regime de colaboração estaria sendo aplicado de forma vertical, numa conceituação equivocada que não distingue coordenação e colaboração federativa, sendo necessário regulamentar a colaboração horizontal, ou seja, a intermunicipal. **Neste sentido, para os relatores, o regime de colaboração já existiria, requerendo apenas sua implementação e seu fortalecimento, o que se daria pelos ADE’s.** Os ADE’s, desta forma, se

<sup>9</sup> Posteriormente revogado pelo Decreto n° 7.960, de 2 de março de 2012, até que também foi revogado pelo Decreto n° 9.005, de 14 de março de 2017, mas não houve alteração em suas competências.

<sup>10</sup> Na produção acadêmica há diversas nomenclaturas para esses atores, como empresariado/empresários, atores privados, terceira via, terceiro setor, público produtivo não-estatal, organizações sem fins lucrativos, não governamental e outros. Nesta pesquisa, são denominados de agentes de interesses privados, pois, não sendo propriamente as pessoas jurídicas as quais estão vinculados, inauguram uma nova ordem legal, sendo uma versão da pessoa jurídica no aparato social, permanecendo-lhes os interesses privados. Terminologia utilizada por Nascimento (2020).

<sup>11</sup> Os ADE são uma ferramenta de “Regime de Colaboração” pautada pelos agentes de interesses privados, especialmente pelo TPE. Os arranjos são uma parceria entre os entes federados e os agentes de interesses privados.

constituiriam como o regime de colaboração em prática, com forte característica intermunicipal e voluntária, agregando, adicionalmente e de acordo com a atuação eficaz de cada ADE, a participação da União e do Estado, bem como a participação de instituições privadas e não governamentais. (ARAUJO, 2012, p. 521-522, grifo nosso).

Entretanto, como ferramenta do Regime de Colaboração, o MEC deu prioridade aos ADE com a influência substancial de agentes de interesses privados, em especial do TPE que, por sua vez, também atuou fortemente em outras políticas – como é o caso do PDE em 2007. Araujo (2018) destaca que, nesse movimento, o MEC buscou conciliar o inconciliável, tentando unir os interesses empresariais, o desenvolvimento da educação pública, o ideal de SNE e as definições de responsabilidades dos entes federados.

A estrutura dos ADE está pautada em um modelo de gestão gerencialista alinhado à busca de mecanismos flexíveis de colaboração, incentivo às parcerias, maior controle nos resultados, adoção de mecanismos de avaliação e desempenho. Isso constitui uma visão sistêmica do território no planejamento e na execução das políticas e toma esses elementos como conjunto de ações estratégicas para constituição do SNE, o que demarca, nessa concepção, o seu caráter funcionalista da educação [...]. (NASCIMENTO; ALVES; FERRARI, 2018, p. 90).

No decorrer de sua trajetória, a Sase, além de fazer a opção pelos ADE, também acabou por validá-los dentro do MEC como uma opção importante para o Regime de Colaboração, já que, mais tarde, em 2012, criou o Grupo de Trabalho sobre os ADE, o GT-ADE, via Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012.

[...] para a SASE, não havia consenso sobre o SNE, havia muito menos entendimento sobre os ADE, tendo em vista que não constituíam formas de colaboração com tradição no território brasileiro. Ao contrário, eram incipientes e estranhas ao debate e às políticas em matéria de colaboração federativa até então. Houve experiências bem-sucedidas de colaboração federativa nos estados do Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Ceará, mas que não foram objeto de grupo de trabalho específico no interior da SASE, ao contrário dos ADE. (ARAUJO, 2018, p. 919-920).

É necessário ressaltar que os ADE são dispositivos que fortalecem a esfera privada e não a pública, portanto, é preciso atenção à disputa de interesses. Cunha e Limeira (2016) reafirmam essa ideia de participação ativa dos agentes de interesses privados ao argumentarem que o TPE é um dos pilares na defesa e pauta dos arranjos – instrumento bastante criticado por seu modelo empresarial e de desresponsabilização do Estado. Além disso, os autores entendem que, mesmo que a constituição do SNE seja permeada por disputas entre diferentes atores (esfera privada e pública), ambos convergem sobre a necessidade de maior organicidade das políticas educacionais.

Em 2012, a Sase começou a adequação e a elaboração dos planos Estaduais e Municipais de Educação, dois anos antes da aprovação do PNE – um paradoxo, já que ainda não existia o documento norteador. Em 2014, com a aprovação do PNE, a Sase lançou o documento

“Planejando a próxima década” e, no que tange ao sentido do equilíbrio federativo do PNE 2014-2024, assumiu a perspectiva de que a efetividade desse planejamento poderia definir competências tributárias e pedagógicas aos entes federados, o que não aconteceu, já que a Sase parecia ter seu foco voltado aos ideais dos agentes de interesses privados e seus textos não apresentavam concretude para a efetivação da regulamentação do Regime de Colaboração. O mesmo vale para os textos quanto ao SNE que a Sase lançou ao longo de sua trajetória – o que se traduz nos textos “O Sistema Nacional de Educação” (2014) e “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país” (2015).

Fernandes, Brito e Peroni (2012) apontaram três incoerências no PNE no que se refere ao SNE, sendo que a primeira foi a carência de definição do SNE. Mesmo que o termo tenha sido incorporado ao PNE e à Constituição Federal, não há clareza de sua definição. O mesmo vale para as relações com o Regime de Colaboração e o SNE, já que os agentes de interesses privados estavam constantemente presentes.

A presença dos agentes de interesses privados, que vêm definindo as políticas educacionais assim como foram presentes nas ações da Sase, é a segunda incoerência apresentada pelas autoras, já que estabelecem uma lógica empresarial nas instituições públicas. Segundo Fernandes, Brito e Peroni (2012), o setor privado atua, ao mesmo tempo, como consultor de planejamento (com tarefas de diagnóstico) e coordenador das políticas educacionais ao constatar ineficiência do Estado para cumprir seu papel de garantia do direito à educação. Com isso, para pensar o SNE, é necessário que haja uma redefinição do papel do Estado para retirada da lógica mercantil – logo, a regulamentação do Regime de Colaboração pode ser um dos instrumentos de solução.

A terceira incoerência é o financiamento da educação que, ao passo que avança, também está entrelaçado por limites e alguns retrocessos – esse movimento acontece, especialmente, pela falta de articulação entre os entes federados. Assim sendo, mesmo que esteja expresso que os entes federados são autônomos e interdependentes, os estados e, especialmente, os municípios estão à mercê da aplicação mínima dos recursos. A expectativa é que a instituição do SNE consiga alcançar a equalização financeira e federativa tão almejada. Entende-se que, para instituir o SNE, será necessário que o financiamento da educação seja feito pelo Estado que, como provedor das políticas educacionais, deve investir mais verba no setor público, e não no privado. Percebe-se, então, que as problemáticas apontadas por Fernandes, Brito e Peroni (2012) estão ligadas diretamente ao SNE e seus entraves.

Além desses aspectos, o PNE apresentou uma novidade normativa e, ao mesmo tempo, uma espécie de confusão quanto ao SNE e ao Regime de Colaboração. O Art. 13 prevê:

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, 2014a, grifos nossos).

De acordo com o PNE, a criação do SNE, que deveria ter sido culminada até 2016 (o que não aconteceu), serviria para efetivar os direcionamentos do próprio plano. Entretanto, o Art. 214 da CF/88 prevê que:

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 [...]. (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Em síntese, a CF/88 indica que o PNE deve criar o SNE, enquanto o PNE indica que o SNE deve existir para efetivar suas orientações. Há uma desconsideração do que poderia vir a ser o SNE, visto que sua criação seria determinada para mero cumprimento de metas e estratégias, além de ignorar e desqualificar os avanços conceituais construídos nas Conferências de Educação (2008, 2010 e 2014), que indicaram o SNE como referencial de extrema relevância para o federalismo cooperativo em matéria de oferta educativa com equidade.

O período dos governos petistas (2003-2016), com o presidente Luís Inácio Lula da Silva e a presidenta Dilma Vana Rousseff, no que se refere ao SNE, é caracterizado por Dourado (2018) como um novo fôlego, já que houve muitas proposições no Congresso Nacional, delineando políticas um pouco mais encorpadas, como é o caso da aprovação da EC 53/2006 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) – posteriormente normatizado pelo Decreto nº 6.253/2007 –, da EC 59/09, da criação do PDE e do Plano de Ações Articuladas (PAR), do Fórum Nacional de Educação (FNE), da Sase, da aprovação e instituição do PNE (2014) e da apresentação do Projeto de Lei (PL) 413/2014.

Em 2014, houve uma mudança etimológica, já que antes as conferências pavimentaram as discussões para criação de um Sistema Nacional *Articulado* de educação. Assim, alterou-se para SNE, retirando a palavra “articulado” – com a temática “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração” (BRASIL, 2014c). De acordo com Saviani (2014, p. 58-59), “[...] A construção

de um sistema nacional *articulado* de educação [...] trata-se de um pleonasmo, pois sistema já implica, no próprio conceito, a ideia de articulação, sendo inconcebível um sistema não articulado”.

No ano seguinte, em 2015, via Portaria GM 459 de 12 de maio de 2015, foi instituído o GT-CAQ para estabelecer consensos e aprofundar o debate para posterior diálogo com CNE, FNE, Comissões de Educação e Senado – coordenado pela Sase (RELATÓRIO FINAL GT CAQ, 2015). No mesmo ano, o FNE instituiu um Grupo de Trabalho Temporário (GTT) para construir uma proposta de SNE e regulamentar os Artigos 23 e 211 da CF/88, coordenado pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae). Em 2016, como produto do GTT-SNE, foi construída uma minuta preliminar de PLP para instituir o SNE e regulamentar os Artigos 23 e 211 da CF/88 (BRASIL, 2015g; BRASIL, 2016c). Dourado (2018) analisou a proposta do FNE e destacou como característica relevante a amplitude das conceituações, inclusive, do próprio SNE.

Ainda em 2016, a Sase também elaborou uma proposta de SNE, mas, de acordo com Nogueira e Marques (2021, p. 1, grifo nosso),

Estivemos à frente da coordenação deste debate **entre 2012 e 2016 e, no final deste período, o MEC discutiu, aprovou internamente** e enviou uma minuta de anteprojeto de lei complementar à Casa Civil do Governo Dilma. O encaminhamento posterior da minuta não prosperou por causa do golpe parlamentar que afastou a Presidenta [...].

Ou seja, as tensões políticas em torno do SNE fizeram com que o PL fosse, de certa forma, anulado, a ponto de não constar nos documentos institucionais no site do MEC. Além disso, a divulgação do PL ocorreu apenas em 2021, durante a primeira Audiência Pública (21/05/2021) do Requerimento 30/2021 da Comissão de Educação<sup>12</sup>, em que o Diretor de Políticas e Diretrizes da Educação Básica da Secretaria de Educação Básica, Helber Ricardo Vieira<sup>13</sup>, divulgou a informação e, imediatamente, Nogueira e Marques (2021) lançaram o texto *O Sistema Nacional de Educação*, reafirmando a existência do documento. Para fins de análise, o Projeto de Lei foi solicitado e disponibilizado via Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão.

---

<sup>12</sup> Acessório do PLP 25/2019, de autoria do Deputado Idilvan Alencar (PDT-CE). O tema da audiência foi “Sistema Nacional de Educação: o ponto de vista dos gestores educacionais”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/61451>.

<sup>13</sup> Diretor de Políticas e Diretrizes da Educação Básica da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), secretaria para qual a Sase foi alocada em 2018.

A reconfiguração da Sase foi uma das consequências do golpe jurídico-midiático-parlamentar de 2016, um grande marco para o cenário político brasileiro em geral e, em especial, para a área da educação. Houve uma ruptura do FNE em protesto à reorganização arbitrária das entidades que o compunham via Portaria N° 577, de 27 de abril de 2017, do Ministro Mendonça Filho, e formou-se o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE). Nesse cenário de fragilidade no campo educacional acentuada, foi criado o Movimento Colabora Educação (MCE), advindo do Conselho da Sociedade Civil Organizada do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que, assim como o TPE, também é um agente de interesse privado constituído por várias empresas, como Instituto Natura, Instituto Positivo, Instituto Unibanco, TPE e outros.

Em 2017, já sob outra gestão e como uma das últimas ações da secretaria, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em parceria com a Sase, lançou o Projeto 914BRZ1139 Edital n° 01/2017/Sase/MEC, para contratar consultoria especializada a fim de analisar a estrutura educacional vigente para subsidiar o processo de implementação do SNE – entretanto, o edital foi cancelado sem explicações.

Em carta aberta ao MEC, o coordenador, à época, do FNE fez três ponderações relevantes sobre o posicionamento do MEC de desconsiderar e negligenciar as suas contribuições a respeito do SNE:

**4. O Fórum Nacional de Educação não tem tido o devido respeito e reconhecimento por parte dos dirigentes atuais do Ministério da Educação. Ora silêncio, ora discricionariedade, ora protelação, ora arbitrariedade e pouca disposição ao diálogo para mediar encaminhamentos e decisões importantes que tocam o Fórum e a política educacional em nosso país.** Exemplos importantes são as discussões em andamento sobre o Ensino Médio, a Base Nacional Comum Curricular, as discussões sobre as políticas de diversidade, a política de educação de jovens e adultos, o monitoramento dos planos de educação, o **Sistema Nacional de Educação**, o financiamento e o Custo Aluno Qualidade etc. Nas discussões relativas a tais matérias, entre outras, o MEC vem solenemente ignorando a discussão com o FNE e o próprio fórum.

[...]

**q) a não efetivação de qualquer interação ou convite por parte da Sase/MEC, junto ao FNE**, tal como disposto na Portaria no 619 de 24 de junho de 2015 (Instância Permanente de Negociação Federativa) ou nos termos do que dispõem os projetos de lei relativos ao Sistema Nacional de Educação (do FNE e do MEC), **para tratar dos temas de sua lavra, problema que se estende também a outras secretarias do MEC.**

**r) o congelamento das discussões sobre o Sistema Nacional de Educação, inclusive os processos de diálogo com o FNE e suas entidades que vinham sendo realizados.** O prazo determinado pelo PNE foi solenemente descumprido. (ARAÚJO FILHO, 2016, p. 1-6, grifos nossos).

Portanto, o cenário institucional da educação se delineou com aspectos de aparentes negligências, arbitrariedade e paralisação de ações que são exemplificadas na relação do FNE

com o MEC. Dado este panorama, o objetivo geral desta pesquisa é: Analisar o papel político-institucional, as ações e as contribuições da Sase para implementação do SNE e regulamentação do Regime de Colaboração de 2011 até o ano de 2016. Esse objetivo foi desdobrado em três objetivos específicos, sendo:

- a) Investigar o contexto político-institucional do Estado brasileiro que antecedeu e foi simultâneo ao processo da criação e da atuação da Sase até o ano de 2016;
- b) Analisar o contexto da política educacional em que a Sase foi criada;
- c) Analisar as ações da Sase no período de 2011 a 2016 para a instituição do SNE, ano em que o governo petista se finda via golpe midiático-parlamentar.

A pesquisa buscou confirmar ou negar a hipótese de que mais do que a atuação da Sase na instituição do SNE e na regulamentação do Regime de Colaboração, a secretaria foi um espaço de acolhida durante 2011 até 2016 para os agentes de interesses privados, de modo que ganhassem destaque no campo das políticas educacionais e na definição de formas para o Regime de Colaboração e para o SNE.

Para responder aos objetivos e à hipótese, a pesquisa se apoiou em análise bibliográfica e documental, sendo que a pesquisa bibliográfica foi desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos, e a pesquisa documental valeu-se de materiais que não receberam nenhum tratamento analítico (GIL, 2008, p. 50). Deste modo, foram utilizados os estudos já existentes sobre SNE e Regime de Colaboração – teses, dissertações e artigos – para compor a revisão bibliográfica, bem como documentos originários da Sase.

As fontes primárias que configuram a pesquisa documental são: o *Relatório A Nossa Sase*, produzido por Flávia Nogueira, diretora de Articulação dos Sistemas de Ensino, em que apresenta um histórico de ações realizadas pela secretaria até 2016; o *Relatório final do Grupo de Trabalho Arranjos de Desenvolvimento da Educação (GT-ADE)* e suas atas, feitos pela Sase com o objetivo de elaborar estudos sobre a implementação do Regime de Colaboração mediante os ADE, iniciado no ano de 2012 via Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012; o *Relatório final GT Custo Aluno Qualidade (GT-CAQ)* e suas atas, também elaborados pela Sase, que teve como finalidade elaborar estudos sobre a implementação do CAQ como parâmetro para o financiamento da educação básica, iniciado em 2015 via Portaria nº 459, de 12 de maio de 2015;

o *Projeto de Lei Complementar para Regulamentar* o Art. 23 da CF/88 e instituir o SNE, elaborado pela Sase; e o *Edital 1/2017* da Unesco/Mec.

Além desses documentos, também foram utilizados artigos produzidos vinculados institucionalmente à Sase: *Sistema Nacional de Educação*, de autoria de Carlos Augusto Abicalil<sup>14</sup>, Carlos Roberto Jamil Cury<sup>15</sup>, Luiz Fernandes Dourado<sup>16</sup>, Romualdo Luiz Portela de Oliveira<sup>17</sup>, Maria Beatriz Luce<sup>18</sup>, Arnóbio Marques de Almeida Júnior<sup>19</sup> e Flávia Maria de Barros Nogueira<sup>20</sup>; *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*, de autoria de Carlos Augusto Abicalil, Carlos Roberto Jamil Cury, Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Luiz Portela de Oliveira; *O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos*, de autoria de Arnóbio Marques de Almeida Júnior, Flávia Maria de Barros Nogueira, Antônio Roberto Lambertucci<sup>21</sup> e Geraldo Grossi Junior<sup>22</sup>. Também foram mapeadas participações dos secretários da Sase, de forma institucional, no recorte de 2011 até 2016, em eventos e em audiências públicas no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Nominalmente, na gestão de Carlos Abicalil, foram mapeadas participação de Carlos Augusto Abicalil no debate Educação em Pauta, realizado pelo TPE, no Ciclo de Debates sobre Gestão Educacional, realizado pelo Itaú Social, ambos em 2011; e na Audiência Pública (43ª Reunião Extraordinária da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura) do PL 138/2011, no âmbito do Senado Federal.

Na gestão de Arnóbio Marques de Almeida Júnior (Binho Marques), participações nas reuniões do FNE; articulações com o TPE, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) sobre a Lei de Responsabilidade Educacional em 2012. Assim como, no âmbito da Câmara dos Deputados, na Audiência Pública nº 1029/12; na Audiência Pública nº 1399/15 do PL 413/2014; e nas audiências solicitadas via Requerimento 31/2015; bem como no Senado Federal, sendo: no Ciclo de Audiências Públicas "Educação e Federalismo" e no Ciclo de Audiências para discutir o financiamento da educação.

---

<sup>14</sup> Foi Secretário de Articulação dos Sistemas de Ensino (2011-2012).

<sup>15</sup> Professor titular (aposentado) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais da qual é professor emérito.

<sup>16</sup> Professor Titular e Emérito da Universidade Federal de Goiás.

<sup>17</sup> Professor Titular aposentado da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

<sup>18</sup> Professora Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

<sup>19</sup> Foi Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino.

<sup>20</sup> Foi Diretora de Articulação dos Sistemas de Ensino.

<sup>21</sup> Foi Diretor da Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação da Sase.

<sup>22</sup> Foi Diretor de Cooperação e Planos de Educação.

A estrutura dessa dissertação compõe os seguintes capítulos: o primeiro, sendo a presente introdução, apresenta o cenário geral sobre o SNE e a criação da Sase, bem como o percurso desta pesquisa. O segundo capítulo, intitulado “O SNE na produção acadêmica: revisão bibliográfica”, discute o SNE e o Regime de Colaboração sob a perspectiva do federalismo, tendo sido as pesquisas tratadas a partir de algumas premissas da etapa de pré-análise da técnica Análise de Conteúdo de Laurence Bardin, dividido em uma seção para o levantamento bibliográfico, três seções para a categorização das pesquisas e uma seção para apontamentos sobre a relevância do objeto pesquisado a partir da revisão bibliográfica.

O terceiro capítulo, o “Referencial teórico-metodológico”, está dividido em três seções para a discussão e articulação dos conceitos trabalhados na pesquisa e uma seção discorrendo sobre a utilização do software de análises de redes sociais, Gephi. Os conceitos utilizados foram: o de Estado e o de hegemonia em Antônio Gramsci; o de hegemonia às avessas de Francisco de Oliveira; o de Lulismo de André Singer; com o caráter de contextualização, o conceito de precariado, de Ruy Braga; bem como as relações entre o neoliberalismo e a educação baseadas na produção de David Harvey e Christian Laval. Além do aporte que as conceituações mobilizam para as análises dos capítulos subsequentes, as obras de Francisco de Oliveira, de André Singer e de Ruy Braga também contribuem para responder o primeiro objetivo específico, já que tecem muitas considerações sobre o contexto político-institucional do Estado brasileiro que antecedeu e foi simultâneo à criação da Sase.

O quarto capítulo, “Os governos petistas (2011-2016)”, atende ao segundo objetivo específico, já que analisa o contexto da política educacional em que a Sase foi criada. Esse capítulo foi dividido em duas seções, sendo que a primeira aborda como o SNE foi tratado ao longo dos programas de governos petistas, e a segunda analisa a atuação do MEC no recorte temporal de 2011 a 2016, com ênfase na realização da Conferência Nacional de Educação.

O quinto capítulo, “As ações da Sase (2011-2016)”, considera o terceiro objetivo específico, já que analisa as ações da Sase no período de 2011 a 2016 para a instituição do SNE, o ano em que o governo petista se finda via golpe midiático-parlamentar. Dividido em seis seções e duas subseções, aborda respectivamente as competências da secretaria, bem como as das suas diretorias, as gestões dos secretários Carlos Abicalil e Arnóbio Marques, o GT-ADE, o GT-CAQ e audiências com temáticas diversas (Lei de Responsabilidade Educacional, financiamento, SNE etc.) em que integrantes da secretaria participaram.

Por fim, o sexto capítulo, “Considerações finais”, apresenta a resposta à hipótese da pesquisa, assim como uma síntese das análises feitas no decorrer dos capítulos.

Dito isso, a fim de elencar os elementos já produzidos sobre o SNE pela comunidade acadêmica, identificar os limites desta pesquisa, os consensos e dissensos do campo, o próximo capítulo abordará o levantamento e a revisão bibliográfica.

## 2 O SNE NA PRODUÇÃO ACADÊMICA: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Neste capítulo pretende-se explicar de forma sistematizada a produção acadêmica já elaborada sobre o SNE e o Regime de Colaboração, levando em conta as relações com o objeto e os objetivos da pesquisa. Em um primeiro momento, foi feito o levantamento bibliográfico em alguns repositórios acadêmicos, seguindo algumas premissas da etapa de pré-análise da técnica Análise de Conteúdo de Laurence Bardin<sup>23</sup>. Após o levantamento, foi realizada a leitura flutuante dos arquivos encontrados, seguindo a regra de não seletividade. Posteriormente, as pesquisas passaram por um crivo, seguindo a regra de homogeneidade para, então, formar o corpus da revisão bibliográfica.

As pesquisas que compõem a revisão bibliográfica foram categorizadas e organizadas em três seções: o SNE e as relações intergovernamentais: o Regime de Colaboração – cujo debate é relativo ao SNE e o Regime de Colaboração no bojo federativo cooperativo brasileiro; o SNE e a garantia do direito à educação – categoria na qual foram agrupadas e analisadas as reflexões sobre o SNE que consideram o direito à educação como eixo central; e, por último, a categoria SNE e(m) Regime de Colaboração: a incidência dos agentes de interesses privados – que buscou apresentar trabalhos que desenvolveram análises sobre a atuação dos agentes de interesses privados. Para finalizar o capítulo, após as seções nas quais são mobilizadas as pesquisas, há uma última para destacar a relevância desta pesquisa a partir dos dados encontrados no capítulo.

Além disso, é importante ressaltar que esta etapa da pesquisa não somente configura um panorama das contribuições da produção acadêmica sobre a temática pesquisada, além de, claro, definir a relevância e os limites da pesquisa, mas também é uma etapa da elaboração do *corpus documental*. Parte das fontes elencadas para análise, especificamente os textos da Sase sobre o SNE, são de autoria – ao mesmo tempo<sup>24</sup> – de professores universitários parceiros da secretaria, logo, foram publicizados na forma de artigo. Portanto, esses textos não irão compor o capítulo de revisão bibliográfica, sendo tratados posteriormente na pesquisa, bem como textos que os comentam.

---

<sup>23</sup> Professora de psicologia na Universidade de Paris V.

<sup>24</sup> A ambiguidade da autoria dos textos se dá pela via de que, ao mesmo tempo em que os textos têm assinatura institucional da Sase, também tem autoria individual dos professores que os escreveram.

## 2.1 LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Esta seção tem como objetivo descrever o percurso de levantamento bibliográfico como parte do capítulo da revisão bibliográfica. Como metodologia para o levantamento bibliográfico, partiu-se de aspectos, apenas, da etapa de *pré-análise* da técnica de pesquisa *Análise de Conteúdo* de Lawrence Bardin.

“A análise de conteúdo é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação” (BARDIN, 1977, p. 10). Trata-se de uma metodologia complexa e composta por várias etapas de pré-análise e exploração do material – apesar de ser uma técnica de extrema relevância e de numerosa utilização em pesquisas, é necessário frisar que não se trata do aporte teórico-metodológico desta dissertação, mas de um ponto de partida para o levantamento bibliográfico e a revisão bibliográfica.

Em um primeiro momento, para realização do levantamento bibliográfico, foram utilizados os seguintes repositórios: Banco de Teses e Dissertações da Capes, banco de artigos do *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), e Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)<sup>25</sup>.

Para identificação das pesquisas hospedadas nos repositórios da Capes e do SciELO, foram utilizadas as seguintes estratégias de busca mediadas com o operador booleano<sup>26</sup> *AND*<sup>27</sup>: "educação básica" *AND* "governo Lula"; "educação básica" *AND* "governo Dilma"; "Sistema Nacional de Educação" *AND* "governo Lula"; "Sistema Nacional de Educação" *AND* "governo Dilma"; "Sistema Nacional de Educação"; "Sistema nacional de educação" *AND* "Regime de Colaboração"; "Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino".

No repositório da RBPAE, só foram utilizadas duas estratégias, pois o sistema não permite inserção de operadores booleanos: Sistema nacional de educação; Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino.

---

<sup>25</sup> A escolha da busca na RBPAE se justifica, primeiro, por ser uma revista que se destaca no campo das políticas educacionais – tendo sua avaliação de Qualis na categoria A – e, segundo, por aglutinar fontes primárias que compõem o corpus documental desta pesquisa.

<sup>26</sup> Operadores booleanos *AND*, *OR* e *NOT* utilizados para definir relações entre termos de pesquisas em repositórios online.

<sup>27</sup> Compreendendo estratégias de busca como a combinação de palavras e operadores para encontrar pesquisas.

Tabela 1 – Levantamento bibliográfico *Scielo*

<i>Scielo</i>		
Descritores	Encontrados	Utilizados
"educação básica" AND "governo Lula"	3	0
"educação básica" AND "governo Dilma"	0	0
"Sistema Nacional de Educação" AND "Governo Lula"	0	0
"Sistema Nacional de Educação" AND "Governo Dilma"	0	0
"Sistema Nacional de Educação"	43	10
"Sistema nacional de educação" AND "Regime de Colaboração"	9	0
"Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino"	0	0
Total	55	10

Elaboração: a autora.

Tabela 2 – Levantamento bibliográfico Capes

Capes		
Descritores	Encontrados	Utilizados
"educação básica" AND "governo Lula"	44	0
"educação básica" AND "governo Dilma"	7	0
"Sistema Nacional de Educação" AND "Governo Lula"	0	0
"Sistema Nacional de Educação" AND "Governo Dilma"	0	0
"Sistema Nacional de Educação"	131	9
"Sistema nacional de educação" AND "Regime de Colaboração"	14	0
"Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino"	3	0
Total	192	9

Elaboração: a autora.

Tabela 3 – Levantamento bibliográfico RBPAE

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação		
Descritores	Encontrados	Utilizados
"Sistema Nacional de Educação"	17	1
"Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino"	1	0
Total	17	1

Elaboração: a autora.

Até esta etapa foram selecionadas vinte pesquisas. Com o objetivo de abarcar um número maior e deixar a revisão mais abrangente e fundamentada, foi feito um novo levantamento com as mesmas estratégias na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Tabela 4 - Levantamento bibliográfico BDTD

BDTD		
Descritores	Encontrados	Utilizados
"educação básica" AND "governo Lula"	38	0
"educação básica" AND "governo Dilma"	6	0
"Sistema Nacional de Educação" AND "Governo Lula"	4	0
"Sistema Nacional de Educação" AND "Governo Dilma"	0	0
"Sistema Nacional de Educação"	86	1
"Sistema Nacional de educação" AND "Regime de Colaboração"	17	0
"Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino"	6	0
Total	157	1

Elaboração: a autora.

Mesmo com a busca em mais um repositório, apenas uma pesquisa de fato agregou à temática pesquisada, ficando, então, com vinte e uma pesquisas categorizadas. Após o levantamento, foi aplicada a primeira etapa da pré-análise, a *leitura flutuante*. Nessa fase devem ser captadas as orientações do texto, hipóteses emergentes, projeção de teorias e aplicação de técnicas. Ou seja, o primeiro contato com as pesquisas sobre a temática é um panorama geral sobre o SNE, à priori, a partir da regra de “não seletividade”(BARDIN, 1977, p. 97), que se traduz pela leitura de todos os arquivos sem nenhum critério de exclusão de fontes. Dito isso, à posteriori, para formulação do *corpus documental* – a bibliografia que irá compor a revisão bibliográfica –, aplicou-se a *regra de homogeneidade*, na qual “[...] os documentos retidos devem ser homogêneos, quer dizer, devem obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora destes critérios de escolha” (BARDIN, 1977, p. 98).

Para tanto, os critérios para exclusão de pesquisas foram: pesquisas que não convergiam com a temática; apenas citavam o SNE, mas não o analisavam; analisavam o sistema educacional como um todo, mas não o SNE; tratavam do sistema educacional de outros países, por vezes chamados de SNE (não se trata da concepção de SNE como é concebida no Brasil); estudos de caso que citam o SNE<sup>28</sup>; pesquisas sobre etapas e modalidades de ensino; pesquisas repetidas; pesquisas de divulgação não autorizada.

A escolha dos descritores seguiu uma ordem lógica, um critério de pirâmide invertida – da abrangência maior para, posteriormente, afunilar. Os primeiros descritores combinaram *educação básica* (um termo amplo) com *governo Lula e Dilma* (pano de fundo político da Sase) mas não foi identificada nenhuma pesquisa convergente com o SNE, o Regime de Colaboração ou a Sase – esse resultado apontou a carência de pesquisas que analisem esses dois objetos de forma articulada. Ainda com o intuito de buscar pesquisas que contribuam nessa relação, foram combinadas a mesma referência *educação básica* com *SNE*, mas nenhuma pesquisa foi encontrada.

Em seguida, ao buscar pelo *Sistema Nacional de Educação*, revelaram-se muitas pesquisas sobre assuntos diversos e que apenas citam o SNE em seus trabalhos, muitas vezes o colocando como palavra-chave, mesmo não aprofundando ou discutindo a temática. Por fim, buscando pela *Sase*, foram encontradas poucas pesquisas, sendo, em sua maioria, estudos de caso.

---

<sup>28</sup> Vale ressaltar que as pesquisas do tipo estudo de caso são de grande relevância; entretanto, essa revisão bibliográfica pretende analisar os acúmulos acadêmicos do contexto macro/nacional, e não as experiências micro/locais.

Após todo o percurso descrito (busca, leitura e exclusão), foram aglutinadas vinte e uma pesquisas em três categorias: O SNE e as relações federativas: o Regime de Colaboração; O SNE e a garantia do direito à educação; e SNE e(m) Regime de Colaboração: as incidências dos agentes de interesses privados.

## 2.2 O SNE E AS RELAÇÕES FEDERATIVAS: O REGIME DE COLABORAÇÃO

A partir das nove pesquisas abordadas nessa categoria, é nítida a impossibilidade de tratar do SNE desvinculado das relações federativas, pois sua relação é intrínseca, demarcada pelo Parágrafo Único do Artigo 23, além dos Artigos 211 e 214 da CF/88, respectivamente, estabelecendo que haverá normas de cooperação para a educação, que os entes federados devem organizar seus sistemas de ensino em Regime de Colaboração e que o PNE deverá instituir o SNE em Regime de Colaboração.

A tese de Beatrici (2018) analisa o debate do SNE na perspectiva histórica e estrutural em relação ao Regime de Colaboração, a fim de comprovar que há um SNE vigente no país. A autora advoga que o corpo normativo educacional já existente é praticamente completo, pois distribui competências para os entes federados e padrões de funcionamento, avaliação, financiamento e outros. Do ponto de vista histórico, para Beatrici (2018), o federalismo brasileiro é nacionalista e centralizado, pois há uma crescente interdependência dos entes sob uma função indutora da União que atua em uma posição supletiva, redistributiva e normativa.

No que se refere ao Regime de Colaboração, a autora apresenta o Artigo 23 da CF/88, que estabelece competências aos entes federados. Também afirma que o Artigo de fato não se refere, especificamente, à educação, mas se relaciona diretamente a ela. Dessa forma, considera compreensível o Artigo não ter sua devida complementação e julga como uma tarefa que “[...] beira o horizonte do impossível” (BEATRICI, 2018, p. 84) diante de muitas demandas educacionais existentes. Além disso, a tese argumenta que o Regime de Colaboração já acontece de forma orgânica e harmônica, mesmo sem a Lei Complementar do Art. 23 da CF/88, porque, se os entes estão conseguindo se organizar e “colaborar” entre si, basicamente, não há o que se discutir.

Além de concluir que já existe um SNE, a autora aponta que se constitui como um aglomerado de siglas de instâncias educacionais que interagem entre si organicamente. Ou seja, se o

Congresso Nacional, por meio de EC e Leis, o CNE, por Pareceres e Resoluções, o Governo Federal, por meio de Decretos, e o MEC, por meio de Portarias, estão cumprindo funções normativas, supletivas e redistributivas, de alguma forma existe um SNE. Ainda sobre a existência de um SNE, a autora considera que as proposições feitas pelo deputado Ságuas de Moraes (PT/MT) no PLP 413/2014<sup>29</sup>, pelo FNE e pela Sase propõem mudanças “periféricas e burocráticas”, sendo sobretudo imaturas e estanques.

Divergindo desses argumentos, Sanches (2016), em sua dissertação, analisa a normatização para instituir o SNE, via suas bases legais, em relação com o Regime de Colaboração e a cooperação federativa. O autor aponta um paradoxo na legislação: a CF/88 promulga que o PNE (2014-2024) deve instituir o SNE. Entretanto, não foi criada Lei alguma que instituísse o SNE. Ainda sobre o mesmo documento, afirma que a não existência do SNE acarreta diversos problemas, inclusive a perpetuação de desigualdades. Ademais, Sanches (2016) indica que existe uma dicotomia entre a CF/88 e a realidade no que tange às Leis da educação, visto que, mesmo que o conteúdo do texto normativo indique competências para os entes federados a fim de assegurar o direito à educação, na prática os esforços para alcançar tal objetivo são pontuais – a mesma relação é patenteada pela Sase, indicando a possibilidade de um alinhamento normativo.

O autor pontua que, para que o SNE seja efetivado, o aprofundamento do debate jurídico sobre o federalismo é necessário, pois revela fragilidades no que se refere à coordenação e à cooperação entre os entes – como, por exemplo, o Artigo 23 da CF/88 que permanece sem Lei Complementar, deixando lacunas na legislação. Sua pesquisa evidencia que apenas as Leis já existentes nem formam um SNE nem são suficientes para efetivá-lo, além de ser necessário maior clareza quanto aos papéis que devem ser exercidos por cada ente federado.

Em desacordo sobre a regulamentação do Art. 23 da CF/88, a dissertação de Dores (2015), ao analisar o papel dos municípios no federalismo brasileiro, argumenta que, mesmo com a necessidade de regulamentação do Art. 23, os municípios já possuem competências e atribuições e a ausência desta regulamentação é empecilho para o cumprimento do que lhes é determinado, amparado no argumento que, mesmo que não haja lei complementar, as competências comuns devem e são realizadas. Para o autor, na verdade, o que impede os municípios é a falta de coordenação e cooperação.

---

<sup>29</sup> Atualmente, o PLP está arquivado.

Além dos aspectos tratados por essas pesquisas, há uma recorrência na produção acadêmica no que tange ao SNE em Regime de Colaboração que vai além dos apontamentos à suprasumo: os autores que compreendem a necessidade de regulamentação do Parágrafo Único do Art. 23 da CF/88 como aspecto primordial para a instituição do SNE. Artigos como os de Cury (2008), Araujo (2010) e Dourado (2011) indicam a primordial vinculação da regulamentação do Regime de Colaboração como fator essencial para a instituição do SNE. Posteriormente, serão apresentadas pesquisas que explanam sobre essa temática de diversas maneiras. Nesta pesquisa, optou-se pela posição de que a regulamentação do Art. 23 é indispensável, bem como a do §7 do Art. 211, que devem ser elaboradas em concomitância com o SNE – não em consequência do outro.

Nesse sentido, Candido (2019), ao dissertar sobre o conceito de Regime de Colaboração na plataforma de periódicos da Capes, no recorte temporal de 1996 até 2014, indica que a definição não é consensual, mas a ideia que prevalece é que ele se configura

[...] como um modo de governar, um consenso entre os entes federados que formam a Nação: o Município, o Estado, o Distrito Federal e a União (Governo Federal), de maneira que possam implementar políticas educacionais que sejam conjuntas entre os entes, com base nos princípios da subsidiariedade e do cooperativismo. Independente da esfera administrativa do ente federado, o Regime de Colaboração prevê a necessidade de políticas conjuntas. (CANDIDO, 2019, p. 7).

Sua análise aponta a indicação da bibliografia para a relação do SNE e o Regime de Colaboração como propriamente intrínsecos e que a ausência de regulamentação é um fator agravante, não só por falta de clareza das condições do Regime de Colaboração, mas até para a culminação do SNE.

Até este momento, um dos elementos que a produção acadêmica indicou é a falta de consenso sobre a estruturação do SNE; além disso, a importância de levar em consideração a conjuntura política dos períodos, ou seja, seu contexto. Nessa direção, a pesquisa de Marinho (2017) analisou o processo constitutivo e constituinte do FNE – que tem profunda relação com o SNE. O FNE, criado como demanda da Conae de 2010, assim como a Sase, teve como atribuições acompanhar os PLs que se referem às políticas educacionais de abrangência nacional e a execução e monitoramento das metas do PNE. Assim como a Sase, que teve suas ações suprimidas em 2016, o Fórum foi decomposto no mesmo ano, pois, com o golpe jurídico-midiático-parlamentar, precisaria se submeter ao MEC e, por isso, grande parte das entidades que faziam coro em sua composição se desvincularam e criaram o FNPE.

Dadas as devidas contextualizações, o FNE teve veementes participações, do período da sua criação até a sua descaracterização, para discussão e instituição do SNE. Apesar de suas atribuições e seu esforço em torno do SNE, o autor infere que durante o Governo Dilma (contexto da atuação do FNE) foi assegurada legalmente a sua existência, mas não havia autonomia financeira para a instância que não logrou audiências para discussão do SNE com a presidência.

Outro aspecto importante e não muito explorado nas pesquisas sobre o SNE é exposto na dissertação de Araujo (2019), que analisou como as proposições do contexto político (governos Lula-Dilma) se materializaram no Legislativo em direção (ou não) ao SNE. Sua pesquisa aponta que o SNE não foi temática central no âmbito do Congresso Nacional, apesar de constarem em Planos Plurianuais e da Sase.

Na conjuntura analisada, o autor identifica duas concepções de SNE latentes: 1) comprometida com a educação pública de qualidade e o fortalecimento do Estado; 2) o pacto federativo confundido com uma espécie de assessoria, traduzido como um arranjo frágil e à mercê de influências particulares, lês-se, privadas. Para tal, o autor faz alguns apontamentos, com base no recorte temporal, sobre o SNE que precisam ser levados em conta: a) urgência na regulamentação do Regime de Colaboração; b) ampliação da participação da União no financiamento da educação básica; c) a forma legislativa que vir a regulamentar o SNE deve ser por forma de Lei Complementar e não Lei Ordinária, afirmando a superioridade da primeira sobre a segunda.

Quanto a esse último ponto, qual seja, a natureza da regulamentação do SNE, pouquíssimo discutido em pesquisas, cabe destaque. Para casos de Lei Complementar (PLP), podendo principiar do Legislativo ou do Executivo, se aprovado, a casa revisora pode indicar emendas, mas a casa que propõe o PLP não tem obrigatoriedade de aceite. O ponto chave é que, para um PLP ser aprovado, é obrigatório quórum de 51% dos membros (maioria absoluta)<sup>30</sup>.

Já no caso de PL (Lei Ordinária), que tramita basilarmente da mesma forma, sua grande diferença é que, para o quórum, não há exigências de maioria absoluta, e sim maioria simples (maioria dos presentes na sessão).

---

<sup>30</sup> O PLP tem objetivo de regular determinado assunto da CF – quando expressa a necessidade. Sua tramitação segue a seguinte ordem: apreciação do Plenário em regime de tramitação prioritária (tendo 10 sessões em cada comissão), permanece por dois turnos em discussão e em votação, sendo aprovado por quórum de maioria absoluta (pelo menos metade do colegiado + 1), chegando ao último estágio que é a sanção presidencial. Passadas todas as etapas e aprovado, o PLP é transformado em Lei Complementar.

A partir das pesquisas elencadas nesta categoria, reforça-se que a relação federativa é inerente às produções sobre o SNE – seja por aqueles que defendem sua existência ou sua necessidade de instituição, por aqueles que argumentam sua vinculação à regulamentação do Art. 23 e a não necessidade de tal. Ancoradas na corrente que postula a não existência de um SNE, a necessidade de regulamentação do Art. 23 da CF/88, bem como o aprimoramento do pacto federativo para garantia do direito à educação, as pesquisas evidenciaram que não há consenso sobre a forma que o SNE deverá se constituir.

Além disso, também apontaram a existência de uma dualidade de grandes concepções do SNE – uma mais comprometida com o direito à educação e uma com um viés mais gerencial. Em decorrência dessas contribuições, a próxima categoria se ancora em pesquisas que discutem o SNE como instrumento para garantia do direito à educação, levando em conta sua forma e sua relação com o federalismo brasileiro.

### 2.3 O SNE E A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A necessidade de criação do SNE vai além de questões organizativas e administrativas da educação brasileira, pois tem como objetivo final a garantia do direito à educação – com acesso, permanência e qualidade. A efetividade da criação de um SNE, levando em conta todas as lacunas federativas, é equivalente à diminuição da desigualdade, a ser capaz de alcançar equidade educacional e oferecer uma educação de maior qualidade para todo o público-alvo da educação básica obrigatória. Nesta categoria, serão apresentadas duas pesquisas que argumentam a construção do SNE, dado seu contexto federativo, em direção à garantia do direito à educação.

A dissertação de Silva (2013)<sup>31</sup> analisou dois sistemas brasileiros, o SUS e a Gestão Única da Educação Básica das Redes Estadual e Municipal de Ensino de Mato Grosso – o SUS por retratar um sistema único em nível nacional e a Gestão Única da Educação Básica das Redes

---

<sup>31</sup> Faz-se necessário demarcar a concepção enraizada nesta pesquisa, em especial, ao apontamento sobre a participação da iniciativa privada como contribuição. É fato que a autora, à época, compunha o quadro de servidores da Sase; portanto, leva-se em conta que sua dissertação é uma produção intelectual da autora e não de seu vínculo empregatício – mas Silva (2013) afirma a proximidade da secretaria com os objetivos do trabalho.

Estadual e Municipal de Ensino de Mato Grosso por ser palco de articulação interfederativa –, bem como suas contribuições para pensar a construção do SNE.

Quanto ao SUS, não é possível pensar um sistema único para a educação como existe para a saúde, já que na saúde o acesso ao serviço depende da complexidade da enfermidade do paciente para ser direcionado a uma unidade que atenda ao nível de necessidade – ou seja, as unidades de atendimento são separadas de acordo com tipos de demandas. Assim, difere-se do sistema escolar que, apesar de ser separado por idade em relação aos anos de ensino, os alunos não buscam as escolas de acordo com a complexidade das suas demandas em relação à aprendizagem, por exemplo. Outro aspecto é que, para a educação, se discute um sistema nacional, já que um sistema único desconsideraria que já existem sistemas educacionais no Brasil – o municipal, o estadual e o federal.

Do ponto de vista do financiamento, o SUS permite complementação financeira para iniciativa privada, um aspecto que os agentes de interesses privados tentam inserir em qualquer possibilidade de instituição do SNE. Além disso, no campo da educação, o financiamento deve ser pensado em relação à qualidade, assim como preconizado pelo CAQ e CAQi, não somente na compra de insumos para um atendimento (como seria para a saúde), mas no sentido de elencar quais os itens necessários que se aproximam da ideia de qualidade do ensino-aprendizagem, condições da escola, salário do professor e outros.

Mesmo que a pesquisa de Silva (2013) aponte que a existência do SUS efetiva a articulação entre os entes federados, constituindo uma inspiração nesse aspecto, admite que o Sistema Único de Saúde não atende à um modelo para ser seguido na educação, especialmente pela desigualdade e pela complexidade da educação brasileira diante dos elementos citados.

Quanto à Gestão Única do Mato Grosso, essa avança no sentido de articular os municípios para garantir o direito à educação, fato que mais se ressalta para o sentido de colaboração, podendo ser uma potente inspiração para se pensar o SNE. O SNE não busca elencar um sistema único, mas nacional, ou seja, articulando os entes federados com os sistemas de ensino já existentes.

Ao analisar os dois sistemas, a autora identificou denominadores comuns: 1) gênese pós constituinte (década de 1990), já que o SNE só ganha força com a EC 59/2009; 2) adjetivo como referencial de *unidade*: nos sistemas estudados pela autora, único, e no SNE, *nacional*<sup>32</sup>,

---

<sup>32</sup> Mesmo que as etimologias, dado o referido contexto de território, resultem em (quase) sinônimos, o termo *nacional* é carregado de significados e ideologias que não podem ser ignorados – nacionalidade, história de um povo, orgulho, cultura, costumes, língua e tantos outros aspectos que compõem uma nação.

articulando os *sistemas* já existentes. Além disso, ela elenca dez contribuições centrais do SUS e da Gestão Única do Mato Grosso para pensar o SNE: 1) organização descentralizada; 2) finalidade e diretrizes para superar as desigualdades; 3) planejamento participativo; 4) participação de diferentes atores; 5) valorização dos profissionais; 6) ações conjuntas; 7) definição clara de competências; 8) participação da iniciativa privada; 9) aperfeiçoamento do financiamento; 10) fiscalização e controle. Todavia, apesar desses elementos, ambos os sistemas não são modelos para serem seguidos, mas sim observadas as suas potencialidades para se pensar um SNE. Essas experiências evidenciam que o SNE poderá ser efetivado a partir de um esforço coletivo dos entes federados e não um modelo a ser copiado ou transposto para a educação. É preciso atender às diversas configurações já existentes no Brasil e analisar as formas de colaboração e cooperação entre os entes federados para conseguir traçar o que convém para um SNE que consiga superar as desigualdades educacionais.

Do ponto de vista do equilíbrio federativo, Carvalho (2017), em sua dissertação, analisa o federalismo cooperativo em função da garantia ao direito à educação. O autor entende que, para superar a dificuldade na garantia do direito à educação, a solução é a cooperação federativa, pois, como exemplo, os municípios são os entes federados que menos têm receitas disponíveis e têm a maior responsabilidade de oferta educacional. Esse aspecto deve ser levado em conta, tendo em vista que a cooperação federativa é uma ferramenta essencial, mas não absoluta, pois a garantia do direito à educação depende de outros fatores. Assim sendo, para instituição do SNE, haveria uma integração dos sistemas de ensino já existentes com a consequente equalização e equilíbrio dos sistemas, que hoje são mais frágeis, para que o direito à educação seja garantido. O autor ainda ressalta que não basta instituir o SNE sem regulamentar o Parágrafo Único do Art. 23 da CF/88.

Deste modo, as pesquisas nesta categoria apresentaram a criação do SNE vinculado ao Regime de Colaboração como solução dos problemas de oferta educativa e de garantia do direito à educação, já que seria uma medida que possibilitaria uma educação mais equânime. A oferta educativa e a efetivação do direito à educação são de responsabilidade do Estado, e uma via importante para arcar com essa incumbência é a construção do SNE. Para tanto, a próxima seção abordará as tensões e disputas que perpassam essa temática.

## 2.4 O SNE E(M) REGIME DE COLABORAÇÃO: A INCIDÊNCIA DOS AGENTES DE INTERESSES PRIVADOS

A atuação dos agentes de interesses privados incide nas pesquisas de forma recorrente no que tange à definição das políticas educacionais. Aqui, será tratada mais especificamente no âmbito das relações intergovernamentais no federalismo brasileiro que interferem na dinâmica do SNE, portanto, serão abordadas dez pesquisas que convergem com essa temática.

Há uma gama de produções acadêmicas que tiveram os ADE como objeto de estudo ou que deram centralidade para a discussão, tais como Araujo (2012), Dourado (2013), Oliveira e Ganzeli (2013), Abicalil (2013). As pesquisas inferem que a não regulamentação do Regime de Colaboração ressalta um ponto frágil no federalismo brasileiro e que tais disputas abriram caminho para os ADE que, mesmo com concepções controversas, seguiu sendo abordado sem a regulamentação do Parágrafo Único do Art. 23 da CF/88. O mecanismo tem sua origem nos âmbitos dos agentes de interesses privados como um instrumento de Regime de Colaboração, e consegue pavimentar via adesão do MEC sua viabilidade nas políticas educacionais. O aproveitamento dessa brecha legal pode ser denominado como um “atalho silencioso para o empresariado” (ARAÚJO, 2012, p. 515).

Entretanto, nem todo discurso em prol da regulamentação do Art. 23 é consensual. O artigo de Cunha e Limeira (2015) faz analogias ao PNE (2014-2024) com o Manifesto dos Pioneiros da Educação, tendo como ponto de chegada a criação do SNE. Como já bem destacado, essa instituição é atrelada à regulamentação do Regime de Colaboração – nesse caso, em direção oposta a muitas outras pesquisas, os autores destacam os ADE como experiências de sucesso quanto ao Regime, mesmo fazendo uma pequena ressalva, os caracterizando como “[...] uma maneira paliativa de resolver problemas onde o Estado ou setores responsáveis ainda não alcançam” (CUNHA; LIMEIRA, 2015, p. 431).

Nessa direção, Fortes Junior (2019) analisou como os consórcios públicos podem ser uma alternativa para implementação mais eficaz, no que tange ao financiamento e ao Regime de Colaboração, para as políticas educacionais, levando em conta o federalismo cooperativo e dando atenção especial para o caso dos municípios – que são os entes federativos mais frágeis do ponto de vista financeiro. Na perspectiva do autor, a implementação do SNE seria um fator determinante para a melhoria da educação brasileira, em especial na direção organizacional, respeitando as peculiaridades e necessidades de nível local.

Dito isso, Fortes Junior (2019) considera dois mecanismos importantes para o atual cenário da educação brasileira: os ADE e os consórcios públicos. Apesar de já existir uma grande produção acadêmica explicando as fragilidades dos ADE, o autor explana que não há legislação que os impeça, portanto, a utilização dos ADE é viável – em contraponto, o autor ressalta que, apesar da iniciativa privada ser de bom grado, não é viável que seja a única provedora da educação brasileira, ou seja, não é substitutiva. Para Fortes Junior (2019), pode ser estabelecido equilíbrio entre a iniciativa privada e a pública. Apesar da consideração positiva para a implementação de ADE, o autor indica que estes podem ser voláteis; faz-se, assim, o destaque dos consórcios em detrimento dos ADE. O autor levanta cinco pontos para tal argumento, sendo:

[...] a) elimina a celebração de pactos federativos individuais diversos entre todos os entes envolvidos; b) facilita a mobilidade de agentes, bens e equipamentos públicos; c) permite um planejamento mais racional das contratações e investimentos públicos; d) melhora a fiscalização; e) simplifica o processo de comunicação perante as esferas de maior dimensão espacial. (FORTES JUNIOR, 2019, p. 101).

As indicações conclusivas da pesquisa e o argumento central indicam que a utilização de consórcios seria uma alternativa melhor e mais potente para superar desigualdades e subsidiar, especialmente os municípios.

Além das discussões sobre a viabilidade dos ADE, o artigo de Araujo (2018) confronta também o contexto político no qual esse instrumento perpassou ao longo dos anos. Nesse sentido, objetivou problematizar as ambivalências e omissões do MEC, representado pela Sase, em que pese ao atendimento dos interesses privados – com ênfase nos ADE – em concomitância com a defesa dos debates realizados nas Conae – com ênfase no SNE. Como conjuntura, os governos petistas são marcados por forte pavimentação para atuação de agentes de interesses privados. A autora, inclusive, pontua os agentes de interesses privados como *interlocutores* do MEC. Suas considerações indicam a deliberada presença e influência dos agentes de interesse privado nas proposições da Sase, que, por sua vez, age de forma a tentar ser conciliadora de interesses, acarretando a postergação da regulamentação do Regime de Colaboração.

Especificamente em análise sobre as disputas em torno do SNE, a tese de Nascimento (2020) dá especial atenção à atuação TPE na conformação de um consentimento para instituição do SNE. Sua pesquisa indica que, durante a história da educação brasileira, houve um “alinhamento sistemático” – especialmente no que se refere aos governos vigentes como cenário político – dos interesses do mercado com a educação. Para além disso, alargando a lente de análise, percebe que as ações desses atores, em direção à um consentimento para formar um

SNE, estão em conformidade com outros grupos empresariais na América Latina<sup>33</sup> – um projeto de poder neoliberal. Dada a atuação do TPE no Executivo, no Legislativo, na implementação dos ADE e “Educação Já!” (mais recente ação do TPE para pensar o SNE), percebe-se que em nenhum momento sua atuação performou de maneira frágil.

A ação do TPE, “Educação Já!”, foi analisada por Araujo e Nascimento (2020). A pesquisa indicou o viés neoliberal da agenda desse ator que se desenha com proposições de privatização da educação básica como possível normatização para o SNE. As autoras evidenciam que o TPE, ao longo de sua atuação, fragiliza os conceitos de qualidade da educação pública, avaliação, políticas educacionais, SNE e cooperação federativa, e consegue efetivar suas concepções corporativas. Em contraponto especificamente sobre a ação da Sase, a pesquisa de Moura (2018) analisa a contribuição da secretaria para materializar o PNE e o SNE. A autora considera que a atuação da secretaria foi mobilizadora dos sistemas, conselhos e profissionais da educação; todavia, ao longo da pesquisa, Moura (2018) enfatiza a atuação da secretaria no que se refere à adequação dos planos subnacionais, desconsiderando a pouca movimentação sobre o SNE, o engajamento sobre os ADE e a participação do TPE.

Por fim, as pesquisas desta categoria indicam que a inserção dos agentes de interesses privados na delimitação de políticas educacionais, especificamente sobre o Regime de Colaboração, tem configurado um cenário de disputa de concepções – bem como no que se refere à forma do SNE. Além disso, as pesquisas apontam uma relação de acolhimento entre o MEC, na representação da Sase, e esses atores.

## 2.5 A RELEVÂNCIA DO OBJETO DE PESQUISA A PARTIR DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta seção busca apresentar os aspectos que a revisão bibliográfica evidenciou e configuraram-se importantes para esta pesquisa na respectiva sequência: indicação de fontes para análise e relevância do estudo.

---

<sup>33</sup> “Na América Latina, o esgotamento da primeira onda neoliberal nos anos 1990, seguido de ascensão de governos progressistas ocorrida em seguida, criou a ilusão de que o neoliberalismo havia passado. Produziu também um efeito complementar: chamou nossa atenção para o lado das reformas econômicas e seus impactos, retirando a nossa atenção do lado obscuro do neoliberalismo – sua ligação política com os conservadores, seu significado ideológico e os métodos pelos quais se propaga e resiste” (FREITAS, 2018, p. 14).

A etapa de levantamento bibliográfico não indicou apenas pesquisas para serem categorizadas, mas também textos em nome da Sase, o que contribuiu para o alargamento do corpus documental a ser analisado. Ao organizar as produções nas três categorias da revisão bibliográfica, ressaltou-se a relação direta da necessidade de instituição do SNE com a de regulamentação do Art. 23 da CF/88 para um federalismo mais equilibrado e para constituir uma ferramenta mais organizada para garantia do direito à educação. Todavia, esse é um campo de disputa de interesses e concepções, com especial atenção para agentes de interesses privados e sua pauta dos ADE.

No que se refere propriamente ao objeto, a Sase, no levantamento bibliográfico foram encontradas poucas pesquisas que fizessem menção à atuação da secretaria. Essas, no geral, tratavam de estudos de caso e sem relação com o SNE. A única pesquisa que indicava aproximação, o abordava de forma breve e sem relação com outras atividades, como a produção em torno dos ADE que, por sua vez, incide diretamente na discussão do Regime de Colaboração. Nesse sentido, do ponto de vista da produção acadêmica, esta pesquisa se faz relevante para suprir essa lacuna na produção acadêmica, além de contribuir com análises da política educacional no recorte de 2011, da criação da Sase, até 2016, quando toda a secretaria foi decomposta dado o golpe jurídico-midiático-parlamentar. Para instrumentalizar as análises, o próximo capítulo dissertará sobre o referencial teórico-metodológico, sob as contribuições de Antônio Gramsci, de Francisco de Oliveira, de André Singer, de David Harvey e de Christian Laval.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

Este capítulo objetiva apresentar o referencial teórico-metodológico a ser utilizado para a análise do contexto da Sase e das fontes elencadas. O aporte teórico desta pesquisa se inicia da própria indicação de Oliveira (2010, p. 27): “Nossa herança marxista-gramsciana pode ser o ponto de partida, mas já não é o ponto de chegada”. Para tal, este capítulo tratará, respectivamente: das relações dos conceitos de Estado e hegemonia<sup>34</sup> do filósofo marxista Antônio Gramsci<sup>35</sup>; posteriormente, de suas inflexões ao conceito de hegemonia às avessas, de Francisco de Oliveira, presentes nas obras “Brasil: uma biografia não autorizada”, “Crítica à razão dualista: o ornitorrinco” e “Hegemonia às avessas”; e o conceito de Lulismo, elaborado pelo cientista político André Singer, nas obras “As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?”, “O lulismo em Crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)” e “Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador”. Além desses, também foram utilizadas obras como “O neoliberalismo: história e implicações”, de David Harvey, e “A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público”, de Christian Laval, para discorrer sobre os imbricamentos da corrente neoliberal na educação. Para ancorar metodologicamente tais teorias, a utilização do software Gephi instrumentalizará as análises na medida em que, a partir de sua utilização, é possível gerar figuras representando conexões – nesta pesquisa, entre sujeitos e instituições.

Além disso, é importante frisar que tanto a obra “As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?”, de André Singer, quanto a obra “Hegemonia às avessas”, de Francisco de Oliveira, são livros contemplados com escritos dos referidos teóricos, entretanto, também são compostos por textos de outros autores, mas que mobilizam e discutem tanto o conceito de lulismo, na obra de André Singer, quanto o conceito de hegemonia às avessas, na obra de Francisco de Oliveira. Desses autores, os textos do sociólogo Ruy Braga – que tanto discutem o lulismo quanto a hegemonia às avessas – se destacam e ganham relevância no corpo teórico desta pesquisa. Para

---

<sup>34</sup> Entendida, nas condições modernas, quando [...] uma classe mantém seu domínio não simplesmente através de uma organização específica de força, mas por ser capaz de ir além de seus interesses corporativos estreitos, exercendo uma liderança moral e intelectual [...] (HEGEMONIA, 2001, p. 177).

<sup>35</sup> Antonio Sebastiano Francesco Gramsci (1891-1937) foi um filósofo marxista italiano; além de um distinto pensador, também foi um grande ativista político, inclusive, fundador do Partido Comunista Italiano. Dos seus textos, apenas alguns ensaios foram publicados em vida; os livros conhecidos como Cadernos de Cárcere, escritos enquanto estava preso pelo fascismo que assolava a Europa na época, foram publicados apenas anos depois de sua morte. Nos livros, há uma vasta produção teórica sobre Estado, hegemonia, bloco hegemônico, intelectuais, classes, o papel dos partidos políticos e outros – e, como trata-se de esboços feitos em cárcere, os conceitos estão espalhados ao longo das obras.

tal, a partir das contribuições aos conceitos, foi mobilizado o conceito de precariado, desenvolvido no livro “A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista”, para compor a contextualização sociológica das teorias percorridas nas próximas seções.

Portanto, a discussão das obras neste capítulo está dividida em quatro seções: 3.1 O Estado e a hegemonia em Gramsci; 3.2 A hegemonia às avessas e o lulismo; 3.3 Software Gephi: as redes de hegemonia às avessas; 3.4 O neoliberalismo e a educação.

### 3.1 O ESTADO E A HEGEMONIA EM GRAMSCI

Esta seção tem como objetivo discutir os conceitos de Estado e hegemonia na concepção de Antônio Gramsci para subsidiar as articulações posteriores com o conceito de hegemonia às avessas, de Francisco de Oliveira, a partir dos Cadernos de Cárcere e de escritos de estudiosos da linha teórica gramsciana.

Em primeiro lugar, é importante destacar que os escritos de Antônio Gramsci (1981-1937) são uma espécie de rascunho produzido durante seu cárcere, por isso não contemplam uma linearidade como os livros mais contemporâneos – seus conceitos estão ao longo de seus textos. Além disso, suas referências e alusões demarcam um recorte histórico europeu bem específico, o regime fascista italiano e a Primeira Guerra Mundial, o que não significa que suas análises são ultrapassadas, ao contrário. Os escritos de Gramsci tornaram-se uma corrente teórica clássica muito utilizada. A ideia de uma obra clássica, bem como define Calvino (1993), não tem ligação com sua temporalidade no sentido de contemporâneo ou antigo, mas com sua contribuição massiva para jogar luz de análise em diversos objetos e em diversos recortes temporais. Portanto, “[...] Gramsci, sob um olhar mais atento e visto em uma perspectiva histórica adequada, pode, a esse propósito, revelar-se um dos mais inovadores filósofos italianos da primeira metade do século XX” (MEDICI, 2007, p. 31).

O Estado, em Gramsci, é o resultado da equação<sup>36</sup>, ou seja, aqui temos uma cisão do que seria a visão do Estado como autogoverno em somatória com governo de funcionários, que é o

---

<sup>36</sup> Para Gramsci, “sociedade civil” não é nem a estrutura, tal como Marx a entende, nem o hegeliano “sistema dos carecimentos”, mas o conjunto das associações sindicais, políticas, culturais etc., geralmente designadas como “privadas para distingui-las da esfera pública” (LIGUORI, 2003, p. 178-179).

mesmo que sociedade política ou Estado. Ambos os planos ligados à superestrutura<sup>37</sup> “[...] correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico” (GRAMSCI, 2004, p. 21). Para tal, são elencados dois elementos que instrumentalizam essa dominação: o consenso e a coerção.

O consenso é oferecido pelas grandes massas da população; trata-se do prestígio e da relação de confiança ao grupo dominante e sua função na sociedade. Já a coerção advém do Estado; é o elemento que infere de forma legal e com disciplina aos que não consentem. Ou seja, há a fração que consente a dominação e a que, ao não consentir, é cerceada pela coerção. Além disso, “[...] por ‘Estado’ deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil” (GRAMSCI, 2002, p. 254-255). Nesse interim, a ideologia das classes dominantes acessa as classes subalternas por canais como a religião, o serviço militar e a escola. Gramsci (2004 A, p. 399) afirma que:

Toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica, que se verifica não apenas no interior de uma nação, entre as diversas forças que a compõem, mas em todo campo internacional e mundial, entre conjuntos de civilizações nacionais e continentais.

É justamente nesse sentido que a direção intelectual e moral da hegemonia, na concepção gramsciana, a manipulação ideológica não é um aspecto simples de imposição, mas uma busca da classe dominante por “[...] articular uma conjunção de grupos sociais em torno dele, com base numa ‘visão do mundo’ compartilhada [...]” (BUTTIGIEG, 2003, p. 53). Isso significa que a dominação não é de um grupo sobre o outro, mas uma espécie de rede para disseminar sua ideologia de supremacia em aspectos de domínio e direção moral e intelectual sob classe subalterna, já que sua consciência reflete a produção do meio em que se vive, ou seja, é o resultado do processo social nutrido por várias fontes de distribuição ideológica, como a escola e a igreja, por exemplo. Afinal, “[...] a grande potência é potência hegemônica, líder e guia de um sistema de alianças e de pactos com maior ou menor extensão” (GRAMSCI, 2002, p. 55).

Além desses, um dos instrumentos que operacionalizam a hegemonia é o próprio Estado que, em Gramsci, “[...] é concebido como organismo próprio de um grupo visando criar condições de expansão do grupo dirigente [...]” (LIMA, 2012, p. 100) e, assim, representa um espaço instrumentalizado para dominação. Afinal, “[...] o Estado é instrumento para adequar a

---

<sup>37</sup> A metáfora do edifício – base (infraestrutura) e superestrutura – é usada por Marx e Engels para apresentar a ideia de que a estrutura econômica da sociedade (a base ou infraestrutura) condiciona a existência e as formas do Estado e da consciência social (a superestrutura) (BASE E SUPERESTRUTURA, 2001, p. 27).

sociedade civil à estrutura econômica [...]” (GRAMSCI, 2004 A, p. 342). Importante ressaltar que, a partir dos escritos de Gramsci, percebe-se que a produção em torno da economia não gira em torno apenas das questões monetárias, mas, em ênfase, das relações sociais, já que é a partir da ação dos sujeitos políticos que há interferência ou manutenção da hegemonia.

Assim, há a compreensão de que os conceitos de Estado e hegemonia estão inteiramente ligados, e que a hegemonia é imposta por diversos meios, sendo, inclusive, pelo Estado – que, por sua vez, é constituído pela sociedade civil e política, além da própria hegemonia. Desse contexto, emerge uma outra somatória para a disputa pela hegemonia, a dos aparelhos coercitivos + os aparelhos de hegemonia (também conhecidos como aparelhos privados de hegemonia). “[...] o Estado tem e pede consenso, mas também ‘educa’ este consenso através das associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados, deixados à iniciativa privada da classe dirigente” (GRAMSCI, 2002, p. 119). Nesse sentido, o Estado é definido muito mais do que um garantidor de condições; há uma trama de aparelhos ideológicos que culminam a formação de opinião, direcionamentos e consenso – já que “A hegemonia é a capacidade de direção, de conquistar alianças, capacidade de fornecer uma base social ao Estado [...]” (GRUPPI, 1978, p. 5). Para tal, é corriqueiro os estudos das correntes gramscianas darem luz ao papel dos intelectuais na sociedade como formadores de opinião.

O que se chama de “opinião pública” está estreitamente ligado à hegemonia política, ou seja, é o ponto de contato entre a “sociedade civil” e a “sociedade política”, entre o consenso a força. O Estado quando quer iniciar uma ação pouco popular, cria preventivamente a opinião pública adequada, ou seja, organiza e centraliza certos elementos da sociedade civil.

[...]

A opinião pública é o conteúdo político da vontade pública, que poderia ser discordando: por isto, existe a luta pelo monopólio dos órgãos da opinião pública – jornais, partidos, Parlamento -, de modo que uma só força modele a opinião e, portanto, a vontade política nacional, desagregando os que discordam numa nuvem de poeira individual e inorgânica. (GRAMSCI, 2002, p. 265).

Logo, a formação de consenso é instrumento fundamental para a hegemonia, sendo um catalisador que incide sob a sociedade e está no centro das discussões sobre o Estado. A criação de um imaginário coletivo para aceitação de determinadas condições é uma forma rebuscada e antiga, dissipada na concretização por diferentes atores – bem como é possível notar nas obras de Gramsci, a igreja, a escola, os partidos e outras associações. Se a adequação da sociedade não se dá pela via consensual, também há a possibilidade da coerção – ou ambas em concomitância.

[...] a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como “domínio” e como “direção moral e intelectual”. Um grupo social domina os grupos adversários, que visa “liquidar” ou a submeter inclusive a forma armada, e dirige os grupos afins e aliados. Um grupo social pode, e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante, mas deve continuar a ser “dirigente”. (GRAMSCI, 2002 A, p. 62-63).

Ou seja, existe um projeto de dominação em disputa que se busca popularizar, induzir e impor e que está conectado à posição de poder exercida pelo Estado. A busca pela hegemonia política se torna uma relação intrínseca no que tange ao comando governamental.

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, [...] isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinado e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrio em que os interesses do grupo dominante prevaleçam, mas até um certo ponto [...]. (GRAMSCI, 2002, p. 41-42).

Apesar da predominância do grupo dominante exercendo hegemonia por via do Estado, este também se configura como uma correlação de forças ao passo de que se trata de uma arena política instável onde até mesmo o dominado pode exercer resistência ou até, por exemplo, haver divergências entre o grupo dominante. Bem como Gramsci definiu os “equilíbrios instáveis”, é legítima a associação com a própria luta de classes ou a disputa pela hegemonia política. Enfim, o Estado, mesmo como instrumento de dominação de um grupo, não se traduz em aspectos lineares, mas sim em um processo permeado de disputas, de resistências, de tentativas de disseminação de ideologia, de imposições e de conflitos. Afinal, o próprio movimento das massas é um “[...] movimento caótico e desordenado, sem direção, isto é, sem uma precisa vontade política coletiva” (GRAMSCI, 2002, p. 265). À vista disso, o Estado é integrado tanto pela sociedade política – que utiliza mecanismos que o grupo dominante adere para garantir um monopólio de força (tanto do ponto de vista legal, quanto da própria violência), traduzindo-se nos aparelhos de coerção que estão sob controle governamental; e a sociedade civil, que é formada por organizações que disseminam informações (igreja, escola, partidos políticos, jornais, rádio e outros) (COUTINHO, 1989). Ainda de acordo com o autor, ambos buscam alianças e formas de se relacionar para disputar a hegemonia, por vezes, de formas diferentes. Importante salientar que o grupo em situação de dominação ou em subalternidade só é capaz de disputar pela hegemonia ao ponto que ganha consciência e organicidade para proporem uma nova ordem hegemônica (DEL ROIO, 2007).

Tomando como base a constituição do Estado por funcionários,

[...] mais ou menos “voluntários” e desinteressados, escolhidos em cada oportunidade na indústria, nos bancos, nas finanças. Este é um dos mecanismos através dos quais a burocracia de carreira terminou por controlar os regimes democráticos e os parlamentos; atualmente, o mecanismo vai se ampliando organicamente e absorve em seu círculo os grandes especialistas da atividade prática privada, que controla assim os regimes e burocracias. (GRAMSCI, 2004, p. 34).

Especialmente no que se refere ao contexto brasileiro, Simonatto (2003) compreende que esse aparente voluntarismo e os especialistas na prática privada são substituídos pelas ONGs e organizações advindas da sociedade. É a partir dessa consideração que será discutida a realidade brasileira, na seção seguinte, sob a égide do conceito de base gramsciana, o de hegemonia às avessas, no período do lulismo como fenômeno social.

### 3.2 A HEGEMONIA ÀS AVESSAS E O LULISMO

O sociólogo Francisco de Oliveira, em suas obras, se debruçou em analisar a conjuntura da política brasileira, partindo do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e com ênfase nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva. Suas inferências são orientadas pela corrente filosófica gramsciana, especialmente no que se refere ao conceito de hegemonia. Francisco de Oliveira propõe que estava em curso uma nova forma de dominação, com métodos ao avesso do que o filósofo italiano escreveu em seu cárcere. Portanto, essa seção tem como objetivo desdobrar o conceito de hegemonia às avessas e o de Lulismo elaborado por André Singer.

Se em Gramsci a hegemonia é a dominação de uma classe em supremacia por direção moral e intelectual sobre uma classe subalterna, no conceito de hegemonia às avessas, de Francisco de Oliveira, a classe subalterna tem a sensação de oferecer a direção moral e intelectual, o que lhe dispõe a aparência de estar na posição hegemônica de dominante quando, na verdade, se mantém como dominado em subalternidade. Na teoria às avessas, a classe subalterna tem a sensação da superação da hegemonia concebida por Gramsci, que seria o chamado *bom senso*, como construção de uma criticidade para alinhar as ações de forma consciente e coerente; “[...] o que caracteriza as classes subalternas é precisamente a falta dessa unidade entre ação e teoria. Essas classes permanecerão sempre subalternas até o momento em que não progredir o processo de unificação entre ação e teoria, entre política e filosofia” (GRUPPI, 1978, p. 69); mas não é isso que ocorre, e sim uma forma mais aperfeiçoada de dominação.

Nos termos de Marx e Engels, da equação “força + consentimento”, que forma a hegemonia, desaparece o elemento “força”. E o consentimento se transforma em seu

avesso: não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração. São os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, à condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista. (OLIVEIRA, 2010, p. 27).

De um lado temos a classe subalterna com a sensação de direcionamento – quando, na verdade, a classe dominante permanece em sua posição de supremacia e, de outro lado, também consente a condição de aparentemente ser direcionada e, assim como a hegemonia em Gramsci, o resultado é a exploração. Ou seja, o dominador oferece o sentimento de dominação ao dominado, criando uma ilusão de “ascensão”. Ainda dialogando com as contribuições de Marx e Engels sobre a relação do consentimento e os conflitos de classe, Oliveira (2010, p. 26) ressalta que “O consentimento sempre foi um produto de um conflito de classes em que os dominantes, ao elaborarem sua ideologia, que se converte a ideologia dominante, trabalham a construção das classes dominadas a sua imagem e semelhança”.

Francisco de Oliveira foi assertivo ao indicar os moldes gramscianos como ponto de partida para análise conjuntural do Brasil, já que a ideia de hegemonia em si mesma não faz jus à conjuntura brasileira (especificamente no recorte temporal dos governos Lula); por isso, a hegemonia às avessas. Para tal, faz-se necessário apresentar o contexto político e, então, analisá-lo colateralmente com o conceito de Lulismo de André Singer. Além disso, do ponto de vista metodológico, a hegemonia às avessas subsidia não só uma visão mais crítica e sistêmica para as análises das fontes, mas também dá suporte à elaboração de quadros e esquemas ao longo da pesquisa para identificação de ações, dentro do campo pesquisado, em que a classe subalterna parece ser condutora do jogo político e as ações que demonstram os verdadeiros atores no controle.

Uma análise de toda a historiografia e sociologia da política brasileira, desde sua constituição, sem dúvida, agregaria para uma compreensão abrangente das mudanças dos mecanismos da hegemonia até a chegada da face de hegemonia às avessas; entretanto, essa é uma lacuna para outras produções. Nesta, será feita uma breve explanação sobre o fim do governo FHC, seguida do contexto dos governos Lula e Dilma, de acordo com as obras aqui referenciadas.

Antecessor ao governo Lula, FHC foi presidente do Brasil por dois mandatos seguidos, sendo o primeiro de 1995 a 1998 e o segundo de 1999 a 2003. Seus governos foram marcados por muitas reformas, como a reforma administrativa, a reforma previdenciária e a reforma tributária, bem como pela forte privatização de empresas, como a Vale do Rio Doce e a Telebrás que, na época, era detentora do monopólio da telecomunicação – para Oliveira (2018, p. 66), a gestão de FHC é a continuidade do ciclo neoliberal que se iniciou com Fernando Collor de

Mello, na década de 1990, o que materializa na “[...] política antirreformas sociais, anti regulacionista, anti direitos do trabalho e direitos sociais em geral que marca o neoliberalismo”. É importante mencionar que, no campo da educação, o governo FHC protagonizou alguns avanços, como: a universalização da educação na LDB de 1996; a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)<sup>38</sup>; e a criação do bolsa-escola<sup>39</sup>, o que foi um grande avanço. Apesar dessa ressalva positiva, a política nesse período foi marcada por duras críticas dos movimentos sociais pelos baixos salários dos trabalhadores e a alta taxa de desemprego, além de apagão energético em várias cidades brasileiras (COUTO; ABRUCIO, 2003). É por essa conjuntura de desemprego que Singer (2012, p. 22) avalia o resultado das eleições, afirmando que a derrota de FHC já era esperada e, como ponto chave, “[...] os votantes mais pobres queriam um Estado fortalecido para promover ações de combate à pobreza, mas rejeitavam o caminho da ruptura proposto pela esquerda [...]”. É partindo desse elemento que começa a se constituir o lulismo como um fenômeno social, elaborado por André Singer, e, colateralmente, o conceito de Ornitórrinco, de Francisco de Oliveira.

A própria concepção da criação e orientação do lulismo se constitui “[...] sob o signo da contradição. Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento. É o caráter ambíguo do fenômeno que torna difícil a sua interpretação” (SINGER, 2012, p. 9). O lulismo nasceu de uma semente, quase perdida, dos movimentos sociais pós trincheiras da Ditadura Militar, germinou na estação de transição democrática, regada pelo neoliberalismo, crescendo como um fenômeno social capitalista (SINGER; LOUREIRO, 2016). Em paralelo com a perspectiva de Francisco de Oliveira, essa seria uma construção transeunte de interesses, nem isso e nem aquilo, nem subdesenvolvido e nem desenvolvido, nem dominado e nem dominante – o país seria, então, um Ornitórrinco.

O Ornitórrinco é isso: não há possibilidade de permanecer como subdesenvolvido e aproveitar as brechas que a Segunda Revolução Industrial propiciava; não há possibilidade de avançar, no sentido da acumulação digital-molecular: as bases internas da acumulação são insuficientes, estão aquém das necessidades para uma ruptura desse porte. Restam apenas as “acumulações primitivas”, tais como privatização, propiciaram: mas agora com o domínio do capital financeiro, elas são apenas transferência de patrimônio, não são, propriamente falando, “acumulação”. O Ornitórrinco está condenado a submeter tudo à voragem da financeirização, uma

<sup>38</sup> O Fundef foi um fundo contábil para subvinculação de recursos para a educação, mais precisamente, o Ensino Fundamental – posteriormente substituído para abranger toda a educação básica. Foi criado por meio da EC n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997.

<sup>39</sup> O bolsa-escola foi um programa criado no ano de 2001 com a finalidade de subsidiar, por um valor mensal, famílias de baixa renda com crianças estudantes.

espécie de “buraco negro”: agora será a previdência social, mas isso o privará exatamente de redistribuir a renda e criar um novo mercado que sentaria as bases para a acumulação digital-molecular. O Ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão. (OLIVEIRA, 2003, p. 150).

É das condições de passagem do governo FHC para o governo Lula que o Brasil esteve na posição de Ornitorrinco – parecendo que iria à esquerda, mas também à direita – conforme elaborado por Oliveira (2003) e reafirmado por Singer (2012) em sua primeira obra desenvolvendo o conceito de lulismo. Podemos afirmar que a condição de Ornitorrinco do país pavimentou a criação do próprio lulismo e, por consequência, também a hegemonia às avessas. Nesse cenário, o Ornitorrinco se constituiu num impasse, já que confere algum poder ao proletariado, mas mantém o poder nas mãos da classe dominante.

A eleição do presidente Lula em 2002 não significou, ao nível Legislativo, uma grande vitória da esquerda. Pelo contrário, na Câmara dos Deputados as bancadas de esquerda não chegavam a 30% e no Senado, nem mesmo a 20%. São perceptíveis aqui os problemas que Lula iria vir a enfrentar. No primeiro semestre de governo, o único partido governista grande na Câmara dos Deputados era o PT, no Senado a situação era muito pior, na qual os partidos governistas não chegavam sequer a um terço da casa. (REBELLO, 2012, p. 307).

O governo, então, fez alianças com partidos políticos de interesses antagônicos aos da classe trabalhadora, como é o caso do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Progressistas (PP), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Democrático Social (PDS), Partido Liberal (PL), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Socialista Brasileiro (PSB). Esses partidos abrangem uma história que precede o lulismo; o PMDB, por exemplo, foi um partido fundamental no Regime Militar; o PDT, “embora a organização partidária seja classificada como de esquerda na maioria das vezes, desde o início o PDT não teve uma clivagem social clara” (REBELLO, 2012, p. 305).

Para Rabello (2012), o governo Lula, em seu primeiro mandato, buscava fazer coligações para não precisar negociar com a oposição. Aqui, é perceptível um movimento que faz parte de forma natural do presidencialismo de coalização; entretanto, do ponto de vista teórico e político, evidencia-se a dimensão da criação de alianças como elemento fundamental para a hegemonia gramsciana. Todavia, como foi ressaltado acima, as redes políticas pactuadas não eram no sentido, por exemplo, de uma “contra hegemonia”, ao oposto da dominação. As pactuações antagônicas já são indícios de um trajeto sinuoso dos anos subsequentes do mandato e da forma às avessas da dominação.

Nessa primeira fase do governo Lula (2003-2006), pode-se observar os primeiros indícios do movimento pendular do lulismo, resultante de medidas neoliberais (câmbio flutuante, quase

congelamento do salário mínimo, elevação de juros e reforma previdenciária), sendo que, ao mesmo tempo, houve decisões na direção contrária, como a expansão do financiamento popular (convênio entre bancos e sindicatos), o crescimento da transferência de renda (via Programa Bolsa Família) e outras ações que desvelaram um programa governo de “dupla cara” (SINGER, 2012, p. 144).

[...] Ter descoberto que com uma quantidade relativamente modesta de recursos e opções que não dependiam do orçamento da União (como caso do crédito consignado) era possível revitalizar regiões muito carentes, como o interior nordestino, foi o que garantiu, juntamente com a melhora da conjuntura econômica internacional, o sucesso da fórmula lulista. A dificuldade de escapar de avaliações simplistas a respeito do governo Lula, tão contraditório nos caminhos escolhidos, levou à acusação de que este seria, simultaneamente, neoliberal e populista. Afinal, como entender política que, ao mesmo tempo, reduz e aumenta a demanda? (SINGER, 2012, p. 145).

Logo, os pobres, que são aqueles que estão geralmente associados ao subdesenvolvimento, pareciam estar sendo incluídos no desenvolvimento do país, mesmo que, para alguns, de uma forma ambivalente e/ou precarizada. Portanto, “[...] o ‘subdesenvolvimento’ é precisamente uma ‘produção’ da expansão do capitalismo” (OLIVEIRA, 1972, p. 8). Além disso, o autor destaca que a teoria do subdesenvolvimento é própria dos períodos populistas e um dos cerne de sua problemática é que se traduz na oposição de uma classe social à outra; esses aspectos formam uma estrutura de dominação.

Nesse sentido, pode-se relacionar com o conceito de precariado, dissertado no Brasil pelo sociólogo Ruy Braga<sup>40</sup>, que, em linhas gerais, é a passagem do trabalhador assalariado no contexto de neoliberalismo para o precariado nas condições de empregos temporários, sucateamento salarial e outros. É importante ressaltar que o conceito de salariado não se afasta do conceito de precariado, já que a existência do segundo depende do primeiro (BRAGA, 2012). Justamente por essa concepção, Braga (2012, p. 18) indica três pontos chaves sobre o precariado, que está “[...] no coração do próprio modo de produção capitalista [...]”, é “[...] parte integrante da classe trabalhadora [...]” e está ligado diretamente na “[...] dimensão intrínseca ao processo de mercantilização do trabalho”.

---

<sup>40</sup> A origem do conceito de precariado advém do sociólogo francês Robert Castel (1933-2013) e do economista e professor da Universidade de Londres, Guy Standing, que discutem essa relação no contexto europeu. Sem pretensão de negar as contribuições de Castel e Standing, opta-se pela teorização de Braga (2012), que, por sua vez, analisa sob a ótica da realidade brasileira e com proximidades dos conceitos mais centrais desta pesquisa, a saber o lulismo e a hegemonia às avessas.

É preciso fazer uma distinção conceitual do precariado em Braga (2012) e o subproletariado discutido por Singer (2018)<sup>41</sup>. Como centralidade, o subproletariado, por sua condição tão pouco qualificada e de salários gravemente baixos, não seria capaz de se organizar de forma coletiva para reivindicações – por outro lado, a perspectiva do precariado, apesar da sua natureza, acredita na possibilidade de organização e mobilização. A conceituação desta pesquisa se aproxima do conceito de precariado por compreender que indiferente à classe, as possibilidades de organização existem, todavia, se afastam ao passo de que, quanto menor o acesso à educação (no sentido mais amplo da palavra, não apenas da educação escolar) como instrumento de emancipação e outros bens culturais e sociais, seus instrumentos reivindicatórios são menores.

De todo modo, a dominação discutida por Oliveira (2018), sob o conceito de hegemonia às avessas, não se exprime na utilização das formas de controle e/ou influência para indicar uma determinada ideologia e/ou comportamento, pois isso seria a própria hegemonia gramsciana – aqui, se indica a sensação de dominação e pertencimento por aqueles que estão sendo dominados, a classe trabalhadora, emergente nos governos Lula. Assim sendo, Braga (2012), com base nas obras de André Singer, afirma que as ações do governo no primeiro mandato, com o Programa Bolsa Família (PBF), ampliação do sistema universitário, ajuste de salário e outros, colaboraram para o estreitamento de laços com a classe precariada.

Singer (2018, p. 21) destaca um traço peculiar do contexto lulista que é o limbo, “os pobres podem sair (e podem voltar a cair) individualmente, mas nunca como classe. Em outras palavras, alguns pobres podem deixar de ser pobres, mas o pobre não pode deixar de existir”, mantendo, assim, perene o ciclo de dominação. Nos moldes da hegemonia às avessas, Oliveira (2018, p. 121) indica os termos em que a classe precariada tem a sensação de estar sendo representada, com seus interesses atendidos:

*Parece* que os dominados dominam, pois fornecem a “direção moral” e, até fisicamente, estão à testa de organizações do Estado, direta ou indiretamente, e das grandes empresas estatais. *Parece* que eles são os próprios capitalistas, pois os grandes fundos das estatais são o coração do novo sistema financeiro brasileiro, e financiam pesadamente a dívida interna pública. *Parece* que os dominados comandam a política, pois dispõem de poderosas bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado. *Parece* que a economia está finalmente estabilizada, que se dispõe de uma sólida moeda e que tal façanha se deveu à política governamental, principalmente no primeiro mandato de Lula.

---

<sup>41</sup> A concepção de subproletariado emerge da concepção de Paul Singer na obra *Dominação e desigualdades: estruturas de classes e repartição de renda no Brasil*, publicada em 1983.

Ao mesmo tempo, ações antagônicas eram traçadas, como investimentos feitos para agricultura empresarial e a transferência ampliada de recursos para o Movimento Sem Terra (MST); a reforma previdenciária que dificultou o acesso à aposentadoria para os servidores públicos (critério etário) e acarretou em mais tempo de contribuição, reforma esta que fora anteriormente vetada com o voto do PT no governo FHC; juros e taxas altíssimas; quase congelamento do salário mínimo e os superávits primários, ou seja, “[...] uma ‘evolução truncada’ que parece sem rumo, que não está indo nem para um lado nem para o outro”, ressalta Oliveira (2018, p. 18). Singer (2018), ao caracterizar o lulismo, apresenta seu movimento pendular, ora rentista, ora produtivista.

Sobre o caráter rentista, pode-se compreender as aproximações com a classe média tradicional e o capital financeiro, o alinhamento com políticas neoliberais. Já seu caráter produtivista são as aproximações com os industriais e parte da classe trabalhadora, a tentativa de potencializar o crescimento nacional com vistas à reindustrialização. Assim, o movimento pendular do lulismo, em cada oscilação, apoiava um grupo.

O melhor exemplo para esse fenômeno social e a marca dos governos petistas é o PBF<sup>42</sup>, discutido tanto por André Singer quanto por Francisco de Oliveira, que surge como uma revolução para a pobreza do Brasil. A despolitização da pobreza a partir do programa foi um investimento funcional. Para a classe pobre, uma luz vinda diretamente do gabinete presidencial – para o governo, uma ferramenta de dominação, ofertada por migalhas e velada.

[...] ao invés de integrar os excluídos, elas consagram a fratura social: distribuem uns poucos recursos àqueles que jamais conseguiram se integrar [sem uma política efetiva de Estado], para que se possa dar andamento tranquilo à usual política concentradora e excludente [...]. (PAULANI, 2010, p. 128).

Não se deve negar a contribuição do programa para a diminuição da pobreza, mas a diminuição da desigualdade não ocorreu nem ocorreria, já que o propósito não era esse. Além disso, Singer (2012) afirma que o programa cumpriu o papel de garantir a vitória do segundo mandato de Lula (esse período também é denominado como a primeira fase do lulismo), principalmente por sua grande repercussão no Norte e no Nordeste do Brasil – cabe salientar que esses locais não foram mera casualidade, “[...] Lula teve, no primeiro turno, por exemplo, cerca de 60% dos votos válidos do Nordeste e apenas 33% do Sul, sendo que o investimento do Programa Bolsa

---

<sup>42</sup> Este não é um exemplo do campo da educação, mas o mais evidente nos moldes da hegemonia às avessas; além disso, é preciso levar em consideração que a questão da pobreza do Brasil é latente e reflete na educação – esse ponto, apesar de muito relevante, não será discutido e aprofundado nesta pesquisa, mas não pode ser ignorado, pois a garantia do direito à educação também perpassa as questões de pobreza.

Família na região nordestina foi três vezes maior que a sulista” (SINGER, 2012, p. 64-65). Na perspectiva de Oliveira (2018), essa relação de resoluções sem alterações estruturais seria uma forma de administrar, negociando suas soluções. “Se não havia emprego formal (estado das relações sociais), a forma que o Estado encontrava para dar conta dessa ausência era a precariedade, a transformação da exceção em regra, programas do tipo Primeiro Emprego e Bolsa Família” (OLIVEIRA, 2018, p. 76).

Já em seu segundo mandato (2007-2010), ou na segunda fase, Singer (2012) caracteriza o governo como mais desenvolvimentista do que neoliberal. “[...] houve uma maior valorização do salário-mínimo, alguma flexibilização dos gastos públicos e redução de juros, diminuindo, sem eliminar, a dose do componente conservador na fórmula lulista” (SINGER, 2012, p. 147).

Na terceira fase (2007-2010), momento em que havia uma crise internacional afetando a economia brasileira, segundo Singer (2012), Lula optou pela ampliação do consumo interno e popular via ações estatais (aumento do salário-mínimo, desonerações fiscais, transferência de renda e alongamento do crédito). “[...] Do ponto de vista político, outorgou ao Estado alguns graus de liberdade a mais, mostrando que o modelo lulista, em seu auge, não era apenas o reflexo da conjuntura internacional, mas tinha voo próprio” (SINGER, 2012, p. 154).

Antes da transição presidencial e em resumo do período do lulismo, Braga (2016, p. 58-59) entende que:

[...] A tese muito comentada, mas nunca totalmente assumida pelos sindicalistas lulistas, foi de que somente com a conquista do governo federal o movimento trabalhista iria readquirir sua força para enfrentar as empresas em benefício dos trabalhadores. No entanto, esses dirigentes foram absorvidos pelo aparelho de Estado e pelos fundos de pensão, transformando-se em verdadeiros administradores do investimento capitalista do país. Ou seja, eles deixaram de representar os interesses históricos dos trabalhadores, alinhando-se aos interesses particulares de uma burocracia sindical que rapidamente está se transformando em nova burguesia de Estado.

A quarta fase é dirigida pela sucessora Dilma Vana Rousseff, de 2011 até 2014, que foi ministra-chefe da Casa Civil (2005-2010)<sup>43</sup>. A mandatária tentou realizar o que Singer (2018, p. 185) chamou de “ensaio republicano”, ao tentar cercear o controle do PMDB. Com o julgamento do Mensalão em evidência, envolvendo os aliados do PT, crescia um sentimento de

---

<sup>43</sup> Dilma Vana Rousseff participou do governo Lula desde 2002, elaborando a parte energética do seu plano de governo. Assumiu o cargo de Ministra do Ministério de Minas e Energia (2003-2005), foi Ministra da Casa Civil (2005-2010), eleita a primeira mulher presidenta do Brasil (2010-2014) e reeleita (2010-2016), mas sofreu impeachment por golpe midiático-parlamentar.

antipetismo em grande parte da sociedade e germinava a trajetória do golpe jurídico-midiático-parlamentar. Nessa fase, Singer (2018) ressalta três atos que caracterizam o período.

No primeiro ato, “a ordem é avançar” (SINGER, 2018, p. 42), foram marcantes os ataques aos bancos e as arriscadas mudanças das regras de poupança, isso para diminuir o lucro do setor financeiro a fim de ascender a economia. Essa ação gerou um suave incômodo e promoveu insatisfações no mercado financeiro. “Lula sempre operou nas margens, evitando o confronto. Quando a resistência surgia, ele tangenciava. Dilma, ao contrário, entrava em combate” (SINGER, 2018, p. 48).

O segundo ato, o que Singer (2018, p. 53) chamou de “resistência silenciosa”, refere-se ao cenário de grande aumento da inflação, sem grandes previsões de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e recorrente intervencionismo em diversas áreas do mercado (pendular a incentivos e punições).

Nesse contexto, o governo mostrou-se perdido em meio à tensão da sua própria classe apoiadora sendo oposição, intensificada pelo movimento contrário de grandes setores. “Com a adesão dos industriais, do agronegócio, do comércio e dos serviços às propostas do setor financeiro, completou-se a unidade capitalista em torno do corte de gastos públicos, da queda do valor do trabalho e da diminuição da proteção aos trabalhadores” (SINGER, 2018, p. 61). A chance de o governo reconquistar a classe média, já que seu eleitorado havia se transformado em oposição, seria voltar atrás com as medidas já estabelecidas; em desconfiança, os empresários/classe média uniram-se e formaram um bloco único de oposição, especialmente com o apoio do Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

O terceiro e último ato, “zigue-zague atordoante” (SINGER, 2018, p. 61), diz respeito às promessas classistas que a presidenta Dilma fez ao final de seu pleito e antes de sua reeleição. Em novo mandato, Dilma fez o contrário de sua promessa de não fazer uma política neoliberal, governando com os empresários.

A quantidade de interesses produtivos contrariados pela intervenção do Estado catalisou a solidariedade intercapitalista na linha do “hoje foi ele, amanhã posso ser eu”. Cada setor que se sentia prejudicado aderiu ao coro do anti-intervencionismo, até que em certo momento a frente antidesenvolvimentista englobou o conjunto da burguesia, contando com o suporte fervoroso da classe média tradicional. Em outras palavras, o estilo presidencial, em lugar de dividir a frente adversária, reforçou sua unidade. (SINGER, 2018, p. 73).

Até esse ponto, Dilma, ao tentar gerenciar, pouco mobilizou a classe trabalhadora e, ao mesmo tempo em que buscava atender os interesses da burguesia, também os cerceava. Logo, acabou

por ficar sem bases de apoio. Além disso, ao decorrer das presidências petistas, desde o primeiro mandato de Lula, percebe-se uma crescente de ações (especialmente nos governos Lula) para a classe trabalhadora – que não resultaram em mudanças estruturais –, ao mesmo tempo em que também prosperava e consolidava a posição de poder da classe burguesa dominante – movimento pendular característico do lulismo. É nesses moldes que a hegemonia às avessas foi forjada, com reformismos fracos que subsidiam a sensação de direcionamento, mas com a conservação do poder na classe dominante.

Como Dilma já estava em conflito com a esquerda e com a direita, afastada de Lula, ainda tentou se aproximar do PMDB. Todavia, o golpe que, posteriormente, culminou no seu impeachment já estava sendo arquitetado – além disso, havia o clímax constante da Operação Lava Jato<sup>44</sup>, que foi um dos instrumentos para o golpe jurídico-midiático-parlamentar, orquestrado pela direita brasileira.

Na economia, Dilma decidiu fazer [...] ajuste recessivo que jurara não realizar. Do ponto de vista da classe trabalhadora, foi uma tragédia [...]. Do ponto de vista político, a mandatária rompia com a base que lhe restava [...]. Numa eleição superpolarizada, Dilma fora eleita pelos pobres, que confiaram nas suas promessas. Ao tratá-los, ficara sozinha. Foi advertida por interlocutores qualificados de que, ao optar pelo modelo neoliberal, estava caindo em uma armadilha sem volta. (SINGER, 2018, p. 197).

Sem apoio popular e influência no jogo político, o golpe foi concretizado e, de acordo com Singer (2018), o lulismo foi despedaçado. Por fim, em um balanço geral, concebeu-se o lulismo como decorrência de uma evolução em estado de impasse de evolução. Assim, o lulismo seria uma aposta “[...] em uma coalização de forças entre industriais e trabalhadores, que fracassou, afundando o navio que deveria levar o Brasil para fora da arrebentação [...]” (SINGER, 2016, p. 23). Com as contradições de suas ações e administração dos problemas sociais, a hegemonia às avessas norteou os governos petistas, ao mesmo tempo em que fornecia a sensação de atendimento de demandas, representação e direcionamento da política por via do aumento de créditos, expansão universitária, PBF, criação em espaços de diálogo para construção de políticas como o FNE, as CONAE e outras ações – sempre sem culminar em mudanças estruturais –, também conservava o poder na direita brasileira, bem como benefícios aos

---

<sup>44</sup> “A operação *Lava Jato* constitui-se no caso mais emblemático deste fenômeno recente, principalmente depois do instituto da *Delação Premiada*, Lei assinada por Dilma Rousseff. Esta operação teve início em março de 2014 e constituiu-se num conjunto de investigações que envolveram tanto a Polícia Federal (PF) quanto o Ministério Público (MP), entre outros, o então Juiz Sérgio Moro, investigando crimes de corrupção passiva e ativa, gestão fraudulenta, organização criminosa, formação de quadrilha, desembocando em dezenas de condenações e prisões coercitivas, envolvendo tanto gestores públicos de importantes estatais, quanto membros da classe política e empresarial do Brasil e do exterior” (SANTOS; CASTRO, HOFFMANN, 2021, p. 133-134). O escândalo dessa operação levou à prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2018 por acusações suspensas, pois o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou as acusações e condenações por parte do juiz Sérgio Moro parciais.

grandes empresários, abarcava os agentes de interesses privados nas políticas educacionais e outros.

Dito isso, a partir das contribuições de Francisco Oliveira e André Singer, o referencial teórico será estruturado a fim de entender como a política num sentido mais amplo, a política partidária vigente e a política educacional se articularam em razão do recorte histórico (2011-2016) quanto à análise do papel político-institucional, das ações e das contribuições da Sase para implementação do SNE e regulamentação do Regime de Colaboração no referido recorte temporal.

A Sase foi criada nesse contexto político do lulismo, sendo que a hegemonia às avessas não se deu somente numa perspectiva ampla, mas também no recorte da educação. Assim como no lulismo, o mesmo acontece no MEC, porta de entrada para os interesses da classe dominante, a exemplo do PDE, que foi lançado em 2007 em conjunto com o Plano Metas e Compromisso Todos pela Educação, do TPE. Quanto ao recorte dessa pesquisa, a Sase foi instituída em 2011 e, durante sua existência, os agentes de interesses privados participaram ativamente das suas ações e deliberações, identificando-se em muitos aspectos com a marca do lulismo, não contraditório, mas intencional – além de ser um instrumento de hegemonia às avessas.

O propósito da secretaria era de regulamentar o Regime de Colaboração com a finalidade da criação do SNE, atendendo, assim, o anseio dos profissionais da educação reunidos nas conferências de educação (CONEB 2008, CONAE 2010 e 2014), a fim de superar o atraso de décadas em que se discutia a necessidade de criação do SNE. Entretanto, a recepção do MEC aos agentes de interesses privados, antes mesmo da criação da Sase, reforça o conceito de Estado em Gramsci como elemento de dominação na correlação de forças pela hegemonia. Todavia, é necessário levar em consideração o recorte histórico, em que a hegemonia se dá às avessas. Ou seja, foi criada uma secretaria no MEC para discutir o SNE e o Regime de Colaboração – o que fornece a sensação de progresso no que tange às reivindicações dos profissionais da educação –, e, ao mesmo tempo, há uma intensa participação de agentes de interesses privados direcionando os moldes das políticas educacionais.

Com a finalidade de articular metodologicamente os conceitos abordados nesta seção e na anterior, a próxima seção tratará da utilização do Software Gephi para mapear as redes e alianças tal como preconizou Gramsci em seu conceito de hegemonia, mas para a realidade às avessas, no contexto do lulismo.

### 3.3 SOFTWARE GEPHI: AS REDES DE HEGEMONIA ÀS AVESSAS

Apresentado todo o arcabouço que mobilizará as análises desta pesquisa, esta seção tem como objetivo articulá-lo em relação à utilização do software Gephi. Nesse sentido, serão retomados os conceitos de hegemonia e Estado em Gramsci, de hegemonia às avessas em Francisco de Oliveira e de lulismo em André Singer – e, posteriormente, apresentadas a justificativa e a apresentação da utilização do Gephi.

Como foi apresentado na seção 3.1 *O Estado e a hegemonia em Gramsci*, a disputa pela hegemonia política está ancorada na produção de consensos por diversos aparelhos hegemônicos da sociedade, sendo um deles a própria educação. O Estado, por sua vez, é concebido como espaço próprio dos meandros da hegemonia, somado não somente ao aspecto de consenso, mas também ao de coerção – um agente do grupo dominante.

A hegemonia política, em uma visão superficial, pode ser compreendida como uma simples dominação de um grupo sobre o outro. Todavia, trata-se de uma relação de rede muito mais rebuscada em que se utilizam os termos de coerção – física e legal – e o consenso que se dá em rede pela capacidade de alianças para semear uma determinada ideologia ou concepção de mundo. Essa rede de alianças se forma a partir da produção de intelectuais na sociedade em parceria com aparelhos de hegemonia, tais como igreja, escolas, programas de mídia e outros. Em transposição à atualidade, já que os escritos de Gramsci foram elaborados em outra época, pode-se alargar tais aparelhos.

Especificamente no campo educacional, agentes de interesses privados lançam mão de diversas alianças e mecanismos para inserir sua orientação nas políticas educacionais. É corriqueiro identificar plataformas de aprendizagem, apostilas escolares, assessoramento para parlamentares, parceria com setores governamentais, pactos para implementação de políticas, notas técnicas, consultorias de diversas naturezas e outros. A hegemonia, a dominação de um grupo, então, criam uma base orientadora para atuação do Estado.

Já nas análises de Francisco de Oliveira no recorte do Brasil, especialmente no que se refere ao período de passagem do governo FHC e dos governos Lula, a hegemonia ocorre de forma diferente – agora, indica-se um processo de hegemonia às avessas. Agora, os dominados têm a sensação de estarem dominando, quando, na verdade, a dominação permanece. Os aspectos de

alianças da hegemonia permanecem, inclusive, sendo uma característica inerente ao Lulismo como fenômeno social, mas acrescentado ao aspecto de contradição – como conceituou André Singer.

Desde o início dos governos Lula, como indicado na seção 3.2 *A hegemonia às avessas e o lulismo*, emergem as classes trabalhadoras como uma possível vitória dos pobres; todavia, o percurso em que as ações se delineiam representa uma espécie de manutenção da condição social do precariado. Francisco de Oliveira disserta a criação de ações para administrar problemas sociais que não os resolve, mas subsidiam o imaginário de “poder” aos dominados. O maior exemplo, utilizado tanto por André Singer quanto por Francisco de Oliveira, é o PBF, que surge ao lulismo como um dos instrumentos de criação de consenso em que se molda o sentimento de ser assistido, atendido e representado – afinal, o próprio presidente advinha da classe trabalhadora. Além disso, o Lulismo conservou-se em constante movimento pendular, ou seja, ora agia de forma próxima aos interesses da classe trabalhadora, ora agia de forma divergente. Fato que pode ser notado também com as parcerias que foram feitas: ora se pactuava com atores de interesses convergentes, ora com atores de interesses divergentes.

Partindo dos conceitos de Estado e hegemonia em Gramsci, e levando em consideração tanto as contribuições de Francisco de Oliveira quanto de André Singer, percebe-se que nas obras direcionam-se as análises em uma perspectiva macro da política, evidenciando as relações sociais no que pese às disputas pela dominação. Esses aspectos instrumentalizam a pesquisa não só do ponto de vista teórico, mas também metodológico, já que subsidiam a análise e a identificação dos aspectos, alianças, pactos e parcerias do recorte temporal desta pesquisa para o campo da educação, refinando as análises que irão compor os capítulos em sintonia com o objetivo geral e os específicos, bem como a busca pela resposta à hipótese. É nesse sentido que a utilização do software de redes, Gephi, auxilia nas análises da pesquisa.

O Gephi é um dos principais softwares de visualização de exploração de dados para gráficos e redes.

*Gephi is a tool for data analysts and scientists keen to explore and understand graphs. Like Photoshop™ but for graph data, the user interacts with the representation, manipulate the structures, shapes and colors to reveal hidden patterns. The goal is to help data analysts to make hypothesis, intuitively discover patterns, isolate structure singularities or faults during data sourcing. It is a complementary tool to traditional statistics, as visual thinking with interactive interfaces is now recognized to*

*facilitate reasoning. This is a software for Exploratory Data Analysis, a paradigm appeared in the Visual Analytics field of research. (GHEPI, S/D)<sup>45</sup>.*

Para processar os dados no Gephi, foram criadas planilhas com as diferentes conexões de sujeitos com instituições a partir dos dados coletadas na internet. Para isso, foi utilizado o recurso de intervalo personalizado do Google, para atender os critérios de temporalidade dos sujeitos e/ou instituições pesquisadas. Em seguida, as conexões encontradas em relatórios, entrevistas, participação de reuniões, audiências, publicações, currículos lattes, palestras, notícias em veículos de imprensa e outros, foram registradas nas planilhas e submetidas ao software. Ou seja, tanto a pesquisa, quanto o registro, são feitos de forma manual.

A criação da planilha seguiu o padrão de leitura do software e, para uma visualização mais didática, também foi elaborada uma sequência de siglas e abreviações devidamente legendada. Para fontes como GTs, que contêm atas, foram produzidos os gráficos de redes a partir do software para identificar a incidência e a ligação dos atores às instituições. Ao final, foi elaborado um gráfico de rede para mapear todas as relações institucionais e de sujeitos, apontadas nas fontes, em relação à Sase.

Logo, foram realizados dois movimentos: o de análise dos contextos e fontes de acordo com o referencial teórico que, a partir das concepções, fornece elementos para compreender o contexto político e as disputas pela hegemonia, mesmo em um cenário no qual ela se dá às avessas, além da busca pela identificação dos elementos que concernem à hegemonia às avessas na educação, de acordo com o recorte temporal da pesquisa (2011-2016) e as características do lulismo; e o segundo movimento, de mapeamento das alianças que perpassam esse processo hegemônico em torno das atividades da Sase.

Além disso, a escolha do Software não se dá apenas por conveniência do mapeamento; sua essência está pautada na corrente teórica de Análise de Redes Sociais que, por sua vez, é ligada à Sociometria e à Teoria de Grafos. A Sociometria foi criada pelo psicoterapeuta romeno Jacob Levy Moreno para realização de estudos tanto de abordagem qualitativa quanto de abordagem quantitativa. É uma técnica de pesquisa do campo da psicologia que se debruça sobre o mapeamento das relações interpessoais em seus grupos. “A sociométria explora, mapeia e

---

<sup>45</sup> “[...] é uma ferramenta para analistas de dados e cientistas interessados em explorar e entender gráficos. Como o Photoshop™, mas para dados gráficos, o usuário interage com a representação, manipula as estruturas, formas e cores para revelar padrões ocultos. O objetivo é ajudar os analistas de dados a fazer hipóteses, descobrir padrões intuitivamente, isolar singularidades da estrutura ou falhas durante o fornecimento de dados. É uma ferramenta complementar às estatísticas tradicionais, já que o pensamento visual com interfaces interativas agora é reconhecido para facilitar o raciocínio. Este é um software para Análise Exploratória de Dados, um paradigma surgido no campo de pesquisa *Visual Analytics*” (GEPHI, S/D, tradução nossa).

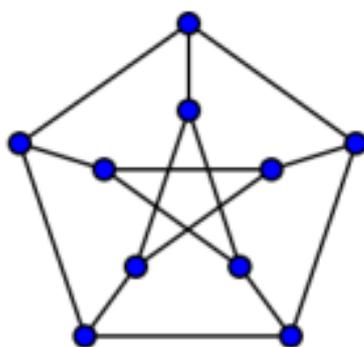
mensura relações ou vínculos estabelecidos entre forças sociais individuais, que por um olhar direto não é perceptível, atuando em redes de interação no seio de um grupo de uma determinada organização” (GRANJEIRO; REIS, 2014, p. 6).

Já a Teoria dos Grafos advém do campo da matemática, criada no século XVIII e com maior desenvolvimento no século XX, podendo ser aplicada em outras áreas do conhecimento como suporte analítico.

[...] um grafo pode ser visto como um conjunto de pontos, chamados vértices; e outros de *pares desses pontos*, chamados **arestas**; cada aresta liga um par de pontos (extremidades) que a determina. A representação usual é feita por linhas (arestas) a ligar pontos do plano (vértices). (MELO, 2014, p. 8).

Para materializar a explicação acima, a Figura 1 apresenta a representação de um grafo.

Figura 1 – Representação do Grafo



Fonte: Melo (2014, p. 8).

Nesse sentido, a utilização do Gephi com base na Análise de Redes Sociais aglutina a dimensão interrelacional das redes de pessoas com base na sociometria e, ao mesmo tempo, estrutura em gráficos essas redes com base na Teoria dos Grafos. Ou seja, é um esforço de mapeamento de redes para análise.

A ideia de “redes sociais” é uma metáfora estrutural para que se observem grupos de indivíduos, compreendendo os atores e suas relações. Ou seja, observam-se os atores e suas interações, que por sua vez, vão constituir relações e laços sociais que originam o “tecido” dos grupos. Essas interações proporcionam aos atores posições no grupo social que podem ser mais ou menos vantajosas e lhes dar acesso a valores diferentes. (RECUERO, 2017, p. 21).

Nesse sentido, o referencial metodológico, em que pese a utilização do Gephi e a teoria que o embasa, converge com o referencial teórico desta pesquisa, uma vez que as redes de alianças

compõem forças que disputam a hegemonia, o que abarcará as análises do corpus documental, além de confirmar ou negar a hipótese anunciada.

Para paramentar o funcionamento do Gephi, as ligações entre os atores são registradas em uma planilha do Excel<sup>46</sup> a partir de fontes oficiais e extraoficiais (entrevistas, participação em audiências, publicações, redes sociais que indicam experiências – como LinkedIn, veículos de imprensa e outros). É importante ressaltar que, além dos parâmetros de sites confiáveis como veículos de mídia amplamente conhecidos, bem como a utilização de sites e relatório oficiais, um dos critérios seguidos rigorosamente é o respeito pelo recorte temporal da fonte. Ou seja, se a pesquisa realizada trata sobre uma rede de conexões referente a um acontecimento de um determinado ano, só serão registradas conexões até aquela data. Ao inserir a planilha no software, a leitura forma o gráfico de acordo com a incidência dos atores (que tanto pode dar ênfase para instituições quanto para sujeitos).

Há muitas possibilidades de uso do software. A título de exemplificação da metodologia adotada para esta pesquisa, foi elaborado um quadro com o registro de nomes de sujeitos e de instituições<sup>47</sup> que, submetido ao Gephi, gera uma figura representando uma rede.

Quadro 3 – Exemplo de planilha para utilização no Gephi

<i>SOURCE</i>	<i>TARGET</i>
JOAO	INSTITUICAO A
MARIA	INSTITUICAO A
MARIA	INSTITUICAO B
MARIA	INSTITUICAO C
MARIA	FERNANDA
FERNANDA	INSTITUICAO A
MARIO	INSTITUICAO A
JOSE	INSTITUICAO A
JOSE	JOAO
ANA	INSTITUICAO D
MARCIO	ANA
MARCIO	INSTITUICAO B
MARCIO	MARIA
ANDRE	INSTITUICAO A
ANDRE	INSTITUICAO B
ANDRE	INSTITUICAO C
ANDRE	INSTITUICAO D
JOAO	ANDRE

Elaboração: a autora.

<sup>46</sup> Programa editor de planilhas desenvolvido pela Microsoft.

<sup>47</sup> Todos os nomes utilizados para o Quadro 3 foram escolhidos aleatoriamente para criar um exemplo.

Do ponto de vista operacional, na primeira coluna intitulada *Source*, que em tradução livre significa fonte, são registradas de onde saem as ligações. Por sua vez, na segunda coluna, *Target*, que em tradução livre significa alvo, está o outro ponto da ligação. As ligações entre sujeitos, entre instituições e entre sujeitos e instituições são sempre indicadas pelas fontes (oficiais ou extraoficiais). Os nomes em ambas as colunas não podem conter sinais, como pontuação, para não desdobrar erros no processamento de dados no software.

Figura 2 – Exemplo de rede utilizando o Gephi



Elaboração: a autora.

Dentre os testes de possibilidades para elaborar redes no software com base nos dados desta pesquisa, dois tipos de configuração se mostraram possíveis para analisar as redes: a) a que evidencia os atores que mais formam conexões (grau de saída); b) a que evidencia os atores que mais recebem conexões (grau de entrada).

Nesse sentido, em todas as figuras geradas nesta pesquisa a partir da utilização do Gephi (inclusive a Figura 2, que serve de exemplo para compreensão do produto do software) foram aplicadas a configuração que busca dar evidência ao grau de entrada das conexões, que resulta em uma figura com os rótulos/nomes de determinados nós grandes nas figuras, podendo esses serem sujeitos ou instituições.

Outro aspecto importante para se compreender nas figuras que o software gera é o peso das relações. Na utilização do Gephi, alguns atores ganham mais centralidade na rede e maior tamanho (de acordo com a configuração de grau de entrada já mencionada). Ou seja, com essa característica, “[...] as conexões mais fracas (com valor menor) ou mais fortes (com valor maior) podem trazer indícios do tipo de laço social que existe entre um determinado par de atores” (RECUERO, 2017, p. 24). Ainda de acordo com a autora, essa proximidade dos atores indica uma relação de interesses comuns e padrões de comportamento, o que seriam fatores de união e valorização entre um grupo, também conhecido como homofilia. Para tal, quanto mais concentrada uma rede estiver, maior a probabilidade de associação por homofilia.

Além disso, também a escolha de quais atores serão analisados com o recurso do Gephi se dará a partir de e em concomitância com análises feitas a partir de pesquisa bibliográfica e documental, ou seja,

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

O desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica. Apenas há que se considerar que o primeiro passo consiste na exploração das fontes documentais, que são em grande número. Existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc. De outro lado, existem os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc. (GIL, 2008, p. 51).

Por fim, o referencial teórico-metodológico que parte dos conceitos de Estado e Hegemonia em Gramsci e do contexto brasileiro, especificamente no recorte temporal da pesquisa (2011-2016), com os conceitos de Lulismo de André Singer e de hegemonia às avessas de Francisco de Oliveira, articulará as análises com auxílio do Gephi para mapear as possíveis redes que atravessam os documentos oficiais e extraoficiais em relação à Sase. A conceituação de hegemonia, tanto com base gramsciana quanto com base nas obras de Francisco de Oliveira, privilegia as relações de pactuação entre atores para colocar em prática a dominação; por isso, a utilização do Gephi é um elemento fundamental para mapear a força das redes de conexões que perpassam os sujeitos e as instituições nesta pesquisa.

Além disso, as relações de dominação na atualidade estão inseridas em um contexto de neoliberalismo que reforça a manutenção do poder das classes dominantes, sendo a educação um dos instrumentos para isso. Para tanto, a próxima seção analisará o neoliberalismo e a educação.

### 3.4 O NEOLIBERALISMO E A EDUCAÇÃO

O objetivo desta seção é analisar as relações entre a corrente neoliberal e a educação em um contexto geral para compreender qual é a origem político-filosófica que orienta as alianças de dominação.

Ao longo da história, as sociedades foram influenciadas por diferentes correntes políticas-filosóficas. O caso do neoliberalismo impera de forma globalizada há décadas, sendo muitas de suas características e instrumentos variáveis no que tange ao seu formato (mais ou menos incisivo) de acordo com o local.

Apesar da corrente ser caracterizada com pontos de convergência com a lógica antecessora, o liberalismo, são de matrizes diferentes. O liberalismo pautou-se, de forma generalizada, na liberdade, no individualismo, na meritocracia, no livre mercado e no baixo intervencionismo do Estado. Já o neoliberalismo emerge com características mais sofisticadas do ponto de vista da exploração. No neoliberalismo, há elementos como a privatização, a flexibilização do trabalho (concomitante à retração dos direitos trabalhistas), as relações de lobby com organismos multilaterais e ONGs, a meritocracia e a posição do Estado como o organizador do livre mercado.

Harvey (2014, p. 27) interpreta a corrente como “[...] um projeto utópico de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e da restauração do poder das elites econômicas”. Para o autor, a forma com que o sistema neoliberal é organizado faz com que haja uma justificação e uma legitimação de instrumentos para alcançar os fins dos interesses de uma classe dominante. A justificativa para essa orientação política-filosófica é explicada pela própria história do surgimento do neoliberalismo.

O estado de bem-estar social, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial, marcado por um Estado intervencionista, entrou em crise via necessidade de reconfiguração do modelo capitalista em vigência, dados os direitos sociais alcançados e cobrados pela população, a crise financeira (mais gastos do que receitas) e a dificuldade de governabilidade. Assim sendo, o setor neoconservador e detentor de grandes riquezas propôs um redimensionamento das exigências feitas ao Estado para o mercado. Logo, formou-se um Estado mínimo no que se

refere à resolução das demandas da população – com especial destaque para as sociais –, mas forte o suficiente para regular e manter o modelo mercadológico (CABRAL NETO, 2009). Ou seja, o surgimento do neoliberalismo na sociedade capitalista tem sua origem como uma forma de “[...] antídoto para ameaças à ordem social capitalista e como solução para as mazelas do capitalismo [...]” (HARVEY, 2014, p. 22).

O papel do Estado foi conduzido para manter um clima de negócios nas políticas, o que tornou a educação uma área mercadológica importante de manutenção de poder e, sobretudo, rentável. Organismos multilaterais, como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial de Comércio (OMC), em parceria com ONGs e com *Think Thanks* (que nesta pesquisa denominam-se como agentes de interesses privados), têm se mantido em posições estratégicas em governos, em grandes instituições e corporações, prestando consultorias, assessoramento, financiamento e oferecendo seu carro chefe: avaliações e propostas de reformas das políticas. Essas organizações não só detêm robustez financeira, mas também direcionam uma centralização política e simbólica em suas propostas (LAVAL, 2019).

Na década de 1970, apesar da aliança entre a União Soviética e os Estados Unidos da América abraçar as proposições dos *Think Thanks* com vistas a aumentar seu poder, a corrente só alcança força com a premiação dos economistas Friedrich Hayek e Milton Friedman<sup>48</sup> no Nobel de economia, orquestrada pela influência dos bancos suíços. A estabilização da corrente neoliberal pode ser datada a partir da década de 1970 com as mudanças no campo econômico promovidas pela recém-eleita Primeira-Ministra, Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha, e por Paul Volcker, presidente da Reserva Federal dos Estados Unidos da América (sistema de bancos norte americano). A receita neoliberal para promover competição, privatizações, redução de proteção social etc. fez com que se desse “[...] início a abissal mudança para uma desigualdade social cada vez maior e a restauração do poder econômico da classe alta” (HARVEY, 2014, p. 35).

Os ideais neoliberais se espalharam pelos países e, evidentemente, não ao mesmo tempo e da mesma forma, afinal, cada contexto é diferente. De acordo com Harvey (2014), diversos canais foram disseminadores dessa concepção: meios de comunicação, grandes corporações, instituições da sociedade civil, instituições educacionais de todos os níveis, igrejas, intelectuais, chegando a dominar o Estado e os partidos políticos.

---

<sup>48</sup> Nos textos de Friedman fica claro, por exemplo, a proposição de utilização de vouchers para a educação.

Como esperado, o neoliberalismo fez com que o setor comercial estreitasse laços com o Estado e, como uma das consequências, as parcerias entre o setor público e o setor privado cresceram de tal forma que

Os negócios e corporação não só colaboram intimamente com atores do governo como chegam mesmo a assumir um forte papel na redação de leis, na determinação das políticas públicas e na implantação de estruturas regulatórias (que são vantajosas principalmente para eles mesmos). Surgem padrões de negociações que incorporam os negócios e por vezes interesses profissionais na governança mediante contatos próximos e por vezes secretos. (HARVEY, 2014, p. 87).

É um fluxo político que favorece a atuação dos maiores representantes do capitalismo, os empresários, já que, para o neoliberalismo, esse é o eixo norteador. O papel do Estado é tão imponente para essa relação que Harvey (2014) indica que a própria legislação é moldada de forma que dê vantagem e seja lucrativa para o setor privado; e não só no campo da educação, mas das políticas públicas no geral – por isso a busca constante de arranjos constitucionais para instrumentalizar o alcance do objetivo final, a acumulação de riquezas de um grupo dominante. Dessa forma, muitos nomes podem ser atribuídos a essa forma relacional causada pelo neoliberalismo: mercantilização, privatização, corporatização e outros.

Nessa esteira, os direitos sociais foram transformados em serviços para serem adquiridos, como é o caso da educação. As instituições privadas com aparente caráter social cresceram em grande escala, consideradas por Harvey (2014, p. 190) como os “cavalos de Troia do neoliberalismo global”. Tais instituições

Tendem a ser elitistas, a não dar satisfação a ninguém (a não ser a quem as financia) e, por definição, são distantes daqueles a quem buscam ajudar ou proteger; por mais bem-intencionadas ou progressistas que possam ser. Costumam esconder sua pauta de interesses e preferem a negociação direta com o Estado e o poder de classe, ou a influência sobre eles, costumando antes controlar sua clientela do que representá-la. Alegam e presumem falar em favor daqueles que não podem falar por si mesmos, e até definem os interesses daqueles em cujo nome falam – como se as pessoas não pudessem elas mesmas fazê-lo. (HARVEY, 2014, p. 190-191).

As investidas dos agentes de interesses privados na educação apresentam terminologias conhecidas, como qualidade educacional, direito à educação e outros, e colocam em pauta avaliações de larga escala e propostas padronizadoras que carregam em sua essência uma concepção educacional de acordo com a onda neoliberal – ou seja, mercantil. Presentes e atuantes nas políticas educacionais, estão sempre em posição propositiva para reformas e sendo orientadas por competição entre os sistemas de ensino, entre as escolas e entre os educadores, padronização de objetivos, controle, gestão, formação dos professores e todos os aspectos escolares voltados para produtividade (LAVAL, 2019; FREITAS, 2018). De acordo com

Freitas (2018), esses agentes podem ser denominados como reformadores educacionais, já que aproveitam do fluxo neoliberal para embutir esses projetos que enriquecem gigantescas empresas privadas.

Estabelece-se uma relação comercial sobre eficiência entre consumidor e fornecedor, e a educação é transformada em uma moeda de troca. O objetivo à posteriori ancora-se no tipo de trabalhador ideal para o contexto neoliberal, adaptáveis ao que lhes for imposto, responsáveis por seu sucesso ou fracasso, instabilidade e pouco ou nulos direitos trabalhistas – por isso, uma educação não crítica é essencial. O trabalhador estará cada vez mais na informalidade, sendo sua empregabilidade ligada as suas competências pessoais, “[...] o trabalho se iguala cada vez mais a uma mercadoria como qualquer outra, perdendo ao mesmo tempo sua dimensão coletiva e suas formas jurídicas” (LAVALL, 2019, p. 41). Tal perspectiva está alinhada diretamente com a dimensão do conceito do precariado, já discutido nesta pesquisa.

Se o neoliberalismo busca por todas as possibilidades a acumulação de riqueza para a classe dominante, ou seja, manter o *status quo*, a ocorrência na educação fez surgir uma concepção norteadora: o gerencialismo. Ou seja, tratar a escola como uma empresa. De acordo com Cabral Neto (2009), o gerencialismo é baseado no conceito de nova gestão pública que, nesta pesquisa, corroboramos com Freitas (2018) ao afirmar que esse é um conceito de etimologia equivocada, já que

[...] não parece que estejamos apenas frente uma demanda por “nova gestão pública”, ou por um “quase mercado”, mas frente a uma demanda de inserção da atividade educacional no livre mercado pleno, o que equivale a promover a destruição do sistema educacional público e do controle estatal (regulação) das escolas – incluindo eliminar seus sistemas de gestão democrática -, os quais seriam, nessa visão os responsáveis por impedir o livre funcionamento das leis de mercado no ambiente educacional. Trata-se de que a escola seja vista como uma “organização empresarial” de prestação de “serviços”. (FREITAS, 2018, p. 54).

Tal privatização ligada ao gerencialismo tem características claras no sentido de mercantilizar a educação, tais como: responsabilização via lógica de resultados, índices de desempenho, avaliação, competição e produtividade (fazer mais com menos). Ou seja, essa concepção administrativa, tanto do ponto de vista da gestão das políticas no geral quanto do ponto de vista específico da educação, não condiz com a busca pela garantia do direito à educação, quiçá considera a natureza complexa da educação. Na obra clássica *Administração escolar: introdução crítica*, Paro (2003) ilustra, a partir dos conceitos de Karl Marx, que o trabalho educacional da gestão escolar deve estar ligado à ideia de transformação da realidade, pois traz como peculiaridade a característica abstrata da educação e o objeto final, o aprendizado dos

educandos. Já a investida da lógica empresarial segue outros parâmetros: a preservação do *status quo* e o lucro como alvo, o que faz com que não seja adequada. Não somente existem objetivos e técnicas diferentes, mas antagônicos.

Esse movimento não foi guiado pelos agentes de interesses privados, sendo esses os instrumentos. As ONGs e os *Think Thanks* são ramificações que aproveitam do fluxo global do neoliberalismo. É a lógica do campo econômico que determina como as outras áreas devem ser guiadas (LAVAL, 2019). Tal movimento global não foi exceção no Brasil, que desde 2006, com a criação do TPE, um conglomerado de agentes de interesses privados, une forças tanto com outros atores de natureza privada quanto com o próprio MEC, e multiplica suas ações nas políticas educacionais em grande escala. Para isso, a próxima seção abordará a relação do TPE como protagonista dos agentes de interesses privados nas políticas educacionais do Brasil com o neoliberalismo.

### **3.4.1 O TPE e o neoliberalismo**

Esta subseção visa apresentar as relações entre o TPE e o neoliberalismo. A dominação via hegemonia às avessas no Brasil foi condicionada tanto pela influência do neoliberalismo como forma de manutenção do poder das classes dominantes quanto pelo contexto político do lulismo em um movimento pendular contraditório. Essa somatória privilegiou a criação e a atuação dos agentes de interesses privados (especialmente do TPE, mas também dos atores que o compõem), que conseguiram pactuar diversas políticas educacionais de cunho gerencialista.

De acordo com Martins (2013), os primeiros passos do que viria a ser o TPE se deram no início dos anos 2000, com a ação do Instituto Faça Parte, que já tinha uma rede de atores parceiros (empresas, fundações e institutos, assim como organizações mais próximas do governo, como o Consed e a Undime) para voluntariado nas redes públicas de ensino. Em um evento para aprofundar a ideia de atuação na educação, fomentado pela presidente da Undime à época (Maria do Pilar), Priscila Cruz (na época, coordenadora do Instituto Faça Parte) começou a se debruçar sobre as possibilidades do campo educacional.

Foi utilizada a organização do Instituto Faça Parte, bem como assessorada por consultores da Universidade de Harvard. Ainda em 2005, um ano antes de seu lançamento, a instituição

levantou as ações e políticas promovidas pelo MEC, Consed, Undime, Unicef e Unesco, a fim de diagnosticar os problemas educacionais do Brasil. A partir disso, a instituição fez 70 entrevistas com sujeitos ligados a instituições de cunho privado para agregarem ao TPE. Com as instituições e os sujeitos que integraram esse primeiro momento, foi realizado um *Workshop* de planejamento (MARTINS, 2013). No ano de 2006, o TPE foi lançado oficialmente com 5 metas para serem alcançadas nacionalmente até o ano de 2022<sup>49</sup>.

O TPE se define como uma instituição independente, sem ligação com partidos políticos e com o consenso entre seus integrantes para mudar e melhorar a educação brasileira. Atualmente, é composto por várias instituições, sendo: Movimento Bem Maior, ProFuturo, Vivo, Fundação La Caixa, Itaú Social, Instituto Natura, Fundação Lemann, B<sup>3</sup> Social, Fundação Vale, Instituto Unibanco, Fundação Lucia e Pelerson Penido, Família Kishimoto, Instituto Península, Fundação Bradesco, Millú Vilela, Instituto Ambikira, Instituto Sonho Grande, Fundação Maria Cecília Souto do Vidigal, Fundação Grupo Volkswagen, Gol, iFood, Família Hallack, Adega Alentejana, Alvaro de Souza, Fundação Educar, Instituto ACP, Reynaldo Figueiredo, Cássio Casseb, Arredondar, Instituto Votorantim, Orizan, Fundação Roberto Marinho, Prisma Capital, Eduardo Vassimon, Jair Ribeiro, Suzano, Luis Terepins e Roberto Bielawski (TODOS PELA EDUCAÇÃO, S/D).

Além das 5 metas, ainda no início do TPE, o MEC lançou o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e, posteriormente, o PDE (vale lembrar que ali já estava a primeira versão dos ADE, tal como contextualizado no primeiro capítulo desta pesquisa) com o auxílio da instituição. Para isso, foi feito um alinhamento e uma parceria com a instituição que estava contextualizada com o início da gestão de Fernando Haddad (MARTINS, 2013). Ou seja, tanto a instituição TPE quanto o sujeito Fernando Haddad como representante do MEC estavam em uma ligação de pactuação das políticas educacionais.

O TPE estava sendo criticado por fazer indicações de metas sem instrumentalizar seu alcance; como resposta, foram criadas as 5 bandeiras do TPE (SIMELLI, 2008; MARTINS, 2013). Tais bandeiras inferem sobre currículo, valorização do magistério, avaliações de larga escala, responsabilização dos gestores pelo desempenho dos alunos nos testes de larga escala e

---

<sup>49</sup> “Meta 1. Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola. Meta 2. Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos. Meta 3. Todo aluno com aprendizado adequado à sua série. Meta 4. Todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos. Meta 5. Investimento em Educação ampliado e bem gerido” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006, p. 9).

condições de aprendizagem. De acordo com Martins (2013), as bandeiras foram elaboradas a partir de uma parceria com o agente de interesse privado de outro país, o Mexicanos Primeiro.

O TPE denomina sua atuação como “*advocacy* pela educação”<sup>50</sup>, sendo sua estratégia de incidência nas políticas educacionais pautada em quatro elementos: a) monitoramento; b) articulação de atores; c) produção de propostas; d) apresentação das suas pautas (TODOS PELA EDUCAÇÃO, S/D). Como já indicado, desde o início da sua existência, o TPE conseguiu arquitetar uma rede de parceiros extensa, incluindo o próprio Ministro da Educação na época, o que privilegiou sua primeira grande materialização na política (o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação).

Ao longo do tempo, essa atuação se expandiu. Atualmente, o quadro de iniciativas do TPE perpassa diversas áreas da educação; alguns exemplos de suas iniciativas são: Educação que dá certo (divulgação didática para gestores de experiências políticas educacionais, que contêm parceria do TPE e de seus parceiros, consideradas exitosas); Plataformas de monitoramento da educação (Painel de monitoramento do orçamento do MEC, Observatório do PNE, Panoramas dos estados, Painel de municípios e o Simulador Fundeb); Programa Compromisso com a educação (Curso de formação para gestores); Agenda Legislativa (Proposição do TPE nas temáticas: Medidas de Enfrentamento à Pandemia; Governança e Gestão das Redes; Condições de Oferta e Financiamento da Educação Básica; Políticas Docentes; Educação Infantil; e Ensino Profissional e Técnico); Educação já! (Propostas para dez áreas da educação: governança, gestão dos sistemas educacionais, financiamento, professores, gestão escolar, políticas pedagógicas, primeira infância, alfabetização, anos finais e ensino médio) (TODOS PELA EDUCAÇÃO, S/D). Especificamente no que tange ao campo federativo, a incidência do TPE refere-se de forma direta aos ADE, todavia, sua atuação é ampla.

Apesar da aparência favorável para a educação, as proposições do TPE não condizem com a garantia do direito à educação. Na verdade, sua sistemática de investida na educação causa um recuo na responsabilização do Estado com a educação – tal como previsto na CF/88 – e busca legitimar o local central da instituição nas políticas educacionais. Suas propostas estão ligadas

---

<sup>50</sup> *Advocacy* é o mesmo que lobby ou grupo de influenciadores da política. “A *advocacy* inclui desde o trabalho com os indivíduos, dentro das comunidades, até a mobilização e atuação junto aos governantes, instituições poderosas (igrejas e empresas, por exemplo), e organismos internacionais. Os resultados mais visíveis das estratégias de *advocacy* são: obtenção de apoio dentro das instituições públicas (e privadas), formação de um capital de credibilidade, e agendamento das ações e da política em causa na mídia, em decorrência de uma comunicação eficiente. É importante também, no exercício desse tipo de pressão política, assegurar a qualidade da interlocução e evitar conflitos, privilegiando a negociação com os outros atores envolvidos.” (LIMA, 2006, p. 4).

a lógicas de competição entre escolas, professores, gestores e alunos, premiações, responsabilização por resultados, padronizações e a um reducionismo da natureza educacional a testes de larga escala.

A inserção desse ator na sociedade demarca uma mudança do capitalismo, na qual a educação é um espaço em que se disputam projetos de sociedade e de força, destacando o TPE como grande influenciador nos aspectos de pautas de políticas e de venda de produtos para a área – além de articular outros atores que reforçam a ideia privatizante da educação (PERONI, 2020). Laval (2019) explica que o fenômeno mundial do neoliberalismo na educação impulsiona que instâncias difusas apresentem múltiplas plataformas, bem como proposições técnicas para a educação, como solução dos problemas do campo. O TPE é um exemplo de agente de interesse privado mobilizado pelo neoliberalismo, no qual a classe dominante utiliza o campo educacional como uma forma não só de manutenção do seu próprio poder, mas também de disputa pela hegemonia, especialmente no seu aspecto de colocar na sociedade sua ideologia (por sua vez, dominação).

A capacidade de escalonar no tamanho e na adesão das redes de parceiros e de atuação está amparada na própria demanda do neoliberalismo por competição e inserção da classe dominante (é importante diferenciar que o TPE não é a classe dominante, mas uma organização de atuação dela, bem como não é o próprio neoliberalismo, mas uma das muitas criações demandadas por ele). Além disso, baseia-se na utilização de diversos recursos, como produção em massa de publicações/avaliações do cenário educacional e proposições de soluções para suas avaliações, bem como constante ampliação da sua rede de parceiros e contatos para atuação e influência.

Nesse sentido, a fim de compreender as relações do próprio MEC nessa ligação com o TPE, com a influência do neoliberalismo, no recorte temporal de 2011 até 2016, o próximo capítulo discorrerá sobre a atuação do Ministério.

#### 4 A ATUAÇÃO DO MEC (2011-2016)

Para compreender o contexto das políticas educacionais, este capítulo objetiva analisar a atuação do MEC no recorte temporal de 2011 a 2016, período concomitante à atuação da Sase. Todavia, antes de analisar as ações na periodicidade indicada, é preciso contextualizar alguns acontecimentos.

A começar pela gestão do Ministro Fernando Haddad<sup>51</sup> (2005-2012), já que foi nela que a Sase foi criada. Para auxiliar na compreensão da rede de conexões do Ministro, foi realizada uma busca na internet utilizando dados encontrados em notícias veiculadas na imprensa, livros, menções em relatórios e site do TPE, bem como em Currículos Lattes. Além disso, a ferramenta do Google de personalizar a temporalidade dos resultados ao buscar o nome do Ministro foi ativada, ou seja, apenas resultados de 2005 a 2012 foram disponibilizados, período no qual gestou no MEC. As informações foram sistematizadas em uma planilha do Excel e, com isso, foi gerada a Figura 3.

---

<sup>51</sup> Fernando Haddad foi Assessor Especial do Ministério do Planejamento (2003-2004), quando elaborou o Projeto de Lei que dispõe sobre as Parcerias Público Privadas na administração pública, Lei Nº 11.079. Foi Ministro da Educação (2005-2012) e, durante sua gestão, foram criados vários programas voltados para o Ensino Superior. Também foi Prefeito de São Paulo (2013-2016) e é Professor da Universidade de São Paulo. Antecedendo Fernando Haddad, foram Ministros da Educação Tarso Genro (2004-2005), que efetivou políticas como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, e Cristovam Buarque (2003-2004).



Na Figura 3, que representa as conexões estabelecidas na gestão de Fernando Haddad no MEC (2005-2012), evidencia-se uma grande e densa rede de sujeitos e instituições – na sua maior parte, conectados por instituições privadas (inclusive, sendo um dos sócios fundadores do TPE). Vale o destaque que, na Figura (dada a configuração do software para dar evidência aos atores dos quais saem mais conexões), ganharam destaque, em maior, instituições (TPE, Unicef, Fundação SM e Consed); todavia, o sujeito Jorge Gerdau também ganhou destaque na rede de conexões (Liderança no Grupo Gerdau, um dos fundadores do TPE que presidiu a instituição por 10 anos, além de estar ligado a conselhos de instituições, como Fundação Iberê Camargo, Junior Achievement Brasil e Parceiros Voluntários).

Ligado a atores privados, o Consed aparece com considerável peso na rede, sendo uma instituição que atua no campo da educação como Associação Sem Fins Lucrativos e sem institucionalidade junto ao MEC. Sua atuação estabelece relações com diversos tipos de atores e instituições desde sua criação, em 1986. Apesar de muitas de suas pautas estarem comprometidas com a garantia do direito à educação e serem mais progressistas, a instituição também tem parcerias com diversos agentes de interesses privados.

O perfil de Fernando Haddad ao integrar essa grande rede de sujeitos e instituições de diferentes naturezas o caracteriza com grande proximidade do fenômeno social – o lulismo – pertencente ao recorte temporal em que está integrado em tela como Ministro da Educação – já que também perpassa por esse movimento pendular de pactuação com instituições antagônicas.

Além disso, o destaque para agentes de interesses privados o aproxima do caráter do cerne do neoliberalismo presente no contexto político referido. Rizek (2016), ao analisar a dimensão trabalhista no lulismo, apresenta importantes análises sobre o aparente “voluntariado” na atuação dos agentes de interesses privados:

[...] o trabalho voluntário que deixa de ter o conteúdo meramente filantrópico para entrar na agenda de práticas empresariais, as dimensões corporativas de uso de um trabalho que se distancia das formas clássicas e aparece como não trabalho, o nascimento de dispositivos poderosos de intermediação entre corporação empresariais [...].

[...] novas formas de gestão que se transformam e se desdobram no gerenciamento da precariedade dos trabalhadores em arte e cultura [e educação], na administração da vida das populações transformadas em público-alvo de práticas, em um leque de formas organizacionais – institutos, ONGs e OSs e seus mecanismos de financiamento com ou sem parcerias e terceirizações de sérvios públicos. (RIZEK, 2016, p. 209-2010, inclusão nossa).

A própria autora indica em seu texto que, apesar dessa característica ser uma demarcação do lulismo, é uma produção, na verdade, do neoliberalismo.

Essa ideologia [o neoliberalismo], que transforma a política educacional em uma política de adaptação ao mercado de trabalho, é um dos principais caminhos para a perda de autonomia da escola e da universidade. Obviamente ela é apresentada em geral como um caminho de modernização do sistema escolar, ou até mesmo como o caminho real da democratização. Mas é sobretudo uma reabilitação da empresa, quando não uma estigmatização pura e simples da educação pública. (LAVAL, 2019, p. 80-81, inclusão nossa).

Essa simbiose de atores e a proliferação e fortificação de agentes de interesses privados emerge de tal corrente político-econômica. As demarcações do que não está sob orientação neoliberal é tênue. Antes mesmo do neoliberalismo existir, Gramsci já conceituava essa relação próxima das classes dominantes com o Estado. “A classe burguesa põe-se a si mesma como um organismo em contínuo movimento, capaz de absorver toda a sociedade, assimilando-a a seu nível cultural e econômico; toda a função do Estado é transformada: o Estado torna-se ‘educador’ etc.” (GRAMSCI, 2002, p. 215).

Sendo o Estado a representação das classes dominantes, com o cenário neoliberal e a crescente de agentes de interesses privados, as políticas – aqui, com destaque para as políticas educacionais – são a materialização do aspecto “educador” do Estado. Ou seja, estão aplicadas sob uma determinada compreensão de ser cidadão que busca moldar.

A figura de Fernando Haddad como Ministro da Educação, no geral, é relacionada com a proximidade ao PDE, ao Compromisso Planos e Metas Todos pela Educação e ao próprio TPE – do qual é filiado e que também fundamentou ambas as políticas. Vale ressaltar que ali já estavam presentes os primeiros passos da aplicação dos ADE, pensados por agentes de interesses privados que já mantinham relações muito próximas com o Ministro da Educação – tal como se evidencia na Figura 3.

O PDE surgiu em 2007, em um cenário educacional no contexto da crise do mensalão. Haddad, conhecido por Lula por sua expertise na elaboração da Lei sobre as Parcerias Público-Privadas, foi nomeado como Ministro, com apoio de Tarso Genro (Ministro da Educação que foi substituído por Haddad). Nesse período, no mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, sempre discursava sobre o desenvolvimento do país e a busca pela redução das desigualdades; assim, o PDE surge como concepção de ser sistêmico, federativo e articulador para superar as desigualdades educacionais (CUNHA *et al.*, 2016).

O impacto do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação na discussão federativa do SNE e a rede de sujeitos e instituições que compõe a gestão de Fernando Haddad

dizem respeito a uma pauta de fragmentação da cooperação federativa, visto que o próprio TPE admite que ali estava refletivo seu projeto de ADE<sup>52</sup>.

Para apoiar municípios na implementação de ações que promovam a melhoria de seus indicadores educacionais, o Todos Pela Educação deu início em 2009 ao projeto Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), que conta com a parceria do MEC e de várias instituições públicas e privadas. O projeto visa contribuir para que grupos de municípios de uma mesma região, com características socioeconômicas semelhantes, possam melhorar a qualidade da Educação pública que oferecem, tendo como ponto de partida o PAR – Plano de Ações Articuladas do MEC, parte essencial do PDE [...]. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2009, p. 53).

Já do ponto de vista institucional, o MEC não se referiu de forma tão clara quanto ao PDE ser um germinador para os ADE. É possível encontrar, em documentos oficiais, nomenclaturas mesclando “arranjos produtivos”, “arranjos locais”, “arranjos educacionais”, por exemplo:

O enlace entre **educação e ordenação territorial** é essencial na medida em que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. Toda discrepância de oportunidades educacionais pode ser territorialmente demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior. Clivagens essas reproduzidas entre bairros de um mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões do País. A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País. **O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo.** (MEC, 2007, p. 6, grifos nossos).

Mesmo o MEC não assumindo a compreensão dos ADE no PDE como o TPE assumiu, fica visível a demarcação da materialização da discussão territorial no programa. É preciso não perder de vista que, apesar da primeira materialização dos ADE estar presente no PDE, essa demanda e proposição parte dos agentes de interesses privados e encontra parceria no MEC.

Nesse mesmo ano, em 2007, foi constituída a Comissão Organizadora da Coneb via Portaria Normativa 11, de 24 de abril de 2007, cuja temática foi a construção do SNE. A conferência, realizada no ano de 2008, foi o primeiro passo em direção ao SNE anunciado no plano de governo Uma Escola do Tamanho do Brasil, em 2003, além de estar alinhado com a indicação do documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, que indica o PDE como horizonte para o SNE – o que seria um equívoco, já que o plano não abarca as dimensões federativas que a demanda carece.

De participação massiva, a Coneb contou com a presença, conforme consta no relatório final, de 1463 delegados(as) e 464 observadores(as). Sua estruturação contou com um eixo dedicado ao SNE, *Os desafios da construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação* – ademais,

---

<sup>52</sup> Tal temática será abordada com maior profundidade na seção 5.3 A Sase e os ADE.

não se pode desconsiderar que o eixo três também se relaciona com o Regime de Colaboração, entretanto, prioritariamente focado no financeiro, *Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o financiamento da educação*<sup>53</sup>.

A conferência elencou cinco grandes desafios para serem superados no campo educacional, sendo o primeiro deles “promover a construção de um sistema nacional de educação que institua uma orientação política comum e de trabalho permanente do Estado e da sociedade na garantia do direito à educação” (BRASIL, 2008, p. 20). A partir da concepção apresentada no documento, o SNE acarretaria, de forma concomitante, a regulamentação do Regime de Colaboração. Além disso, indica que tal regulamentação deve “[...] explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros [...] priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional [...]” (BRASIL, 2008, p. 23). O papel que o SNE assumiria, de acordo com a elaboração da Coneb, seria de

[...] articulador, normatizador, coordenador e, sempre que necessário, financiador dos sistemas de ensino (federal, estadual/DF e municipal), garantindo diretrizes educacionais comuns e mantendo as especificidades de cada um, respeitadas as normas gerais dos órgãos superiores e definindo-se o papel da União, estados e municípios. (BRASIL, 2008, p. 23-24).

Nessa concepção, sobrevém um elemento raro nas pesquisas dessa temática, a inclusão do ensino federal no SNE, que é de competência da União. Além disso, o sistema é apresentado com uma quase soberania, inclusive, com poder financiador de natureza suplementar. Caso o SNE tivesse sido criado com essas bases, o PNE, como foi concebido em 2014, teria outro caráter, já que o SNE, aparentemente, supriria as necessidades organizacionais, normatizadora e financiadora; sendo assim, coordenaria um PNE com metas e estratégias mais tangíveis. Todavia, o PNE aprovado em 2014 sequer previu metas para a União.

Dada tamanha robustez projetada para o SNE, seria necessário garantir autonomia decisória, além de certificar orçamento para tal. Nessa estrutura, o CNE coordenaria e fiscalizaria o SNE para “[...] garantir a execução das diretrizes e metas do PNE [...]” (BRASIL, 2008, p. 24). Logo, quem coordenaria o atendimento das metas e estratégias do PNE seria o SNE. Outro ponto

---

<sup>53</sup> O Documento Final da Coneb, aqui referenciado como Brasil (2008), foi organizado em cinco eixos, todos de suma importância para pensar a educação brasileira e o SNE, entretanto, aqui só foram retidos os itens que se referem ao federalismo educacional. Há contribuições como a concepção de métodos de avaliação, inferências sobre premiações e punições para escolas, diversidade na educação, gestão democrática, valorização profissional e outros temas que congregam com a construção de um SNE comprometido com a educação pública de qualidade socialmente referenciada, mas fogem do escopo federativo.

estrutural é dos Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais de Educação, que são indicados como fundamentais para a criação do SNE. No quesito financiamento, a idealização no documento é a realização de reforma tributária para o financiamento da educação básica, colocando a União em um papel mais participativo no orçamento para nortear a implementação do CAQ como critério fundamental do financiamento da educação.

A realização da Coneb, além de fazer os indicativos supracitados, se constitui como uma das ações que concretiza o movimento feito pelos governos petistas, uma vez que, de acordo com Avritzer (2012), desde a promulgação da CF/88 houve um efetivo crescimento de conferências e espaços deliberativos com caráter mais democrático para discussão. Tal fenômeno corre justamente nos governos do PT – com especial destaque para as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva.

Em 2010, para abranger não só a educação básica – como foi realizado na Coneb –, mas toda a educação, e para traçar caminhos para o novo PNE, foi realizada a Conae com o tema *Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*. Nessa ocasião, o número de participantes aumentou substancialmente, chegando a 3.889 pessoas. Quanto à conceituação do papel que o sistema assumiria, a Conae apresenta duas novidades, sendo:

[...] 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. (BRASIL, 2010a, p. 22).

Diferente da Coneb, na Conae, o SNE ganhou também caráter regulamentador e sua natureza de financiamento deixou de ser suplementar. Quanto ao papel do CNE indicado na Coneb, ele também reincidiu, mas de maneira menos protagonista; tanto o CNE quanto os conselhos municipais e estaduais são citados como importantes “[...] para supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns” (BRASIL, 2010a, p. 22). Além disso, foi a partir da Conae de 2010 que o FNE foi introduzido no cenário da educação brasileira como um espaço interlocutor entre o MEC e a sociedade.

O pressuposto da participação da União na regulamentação do Regime de Colaboração também permaneceu de forma igual ao da Coneb, bem como o princípio de instituição do SNE acarretou a regulamentação do Regime de Colaboração, assim como a necessidade de reforma tributária para abranger mais recursos para a educação, estabelecendo que

[...] não só os impostos, mas todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) do orçamento fiscal façam parte da vinculação de recursos à educação pública, além dos dividendos advindos de multas. Nesse sentido, é fundamental aumentar e garantir, no contexto da reforma tributária, a vinculação de recursos ampliando os atuais percentuais constitucionais e impedindo a desvinculação de recursos da educação. (BRASIL, 2010a, p. 117).

Além disso, percebe-se que a dificuldade em conceber o SNE está muito ancorada nas diversas formas que os atores envolvidos nas discussões o compreendem – seja de forma mais flexível, mais rígida, mais centralizada ou mais descentralizada. Esse tipo de variável afeta diretamente a concepção de SNE no documento que, por sua vez, também pode ser concebido de inúmeras maneiras: com nenhuma, com mais ou com menos participação de atores alheios à pactuação federativa, SNE para aperfeiçoar a organização já existente ou para alterar a estrutura federativa educacional, e outras tantas vertentes – por isso, faz-se tão importante delimitar e aprofundar de que maneira o SNE e o Regime de Colaboração podem vir a se concretizar. É por essa faceta que, sob o ponto de vista do financiamento, Gouveia e Souza (2010) concebem o Documento Final da Conae de 2010 como sendo falho, pois, apesar de indicar a necessidade de mudanças para melhoria da qualidade da educação brasileira e a instituição do SNE em Regime de Colaboração, não o faz de forma meticulosa, deixando lacunas como, por exemplo, a não especificação da aplicação dos recursos não vinculados ao Fundeb, abrindo brecha para aplicação na iniciativa privada.

Dada a realização da Conae, o contexto era de auge da expectativa para avanços na instituição do SNE e, por isso, no mesmo ano, via Portaria 1.407, de dezembro de 2010<sup>54</sup>, foi instituído o FNE. Dentre suas competências, estava a convocação para realização das Conaes – além disso, a normativa também estabeleceu sua composição, que contava com diversos órgãos e entidades representativas, configurando um espaço muito democrático. Nesse período, algumas movimentações importantes ocorreram no campo do legislativo, destacando-se dois PLs: o PL 8039/2010 e o PL 8035/2010.

O PL 8039/2010 não trata exatamente do SNE ou do Regime de Colaboração, todavia, insere-se na discussão do federalismo educacional. A proposta buscava imputar penalidade de ação civil para gestores que não alcançassem metas de exames de larga escala<sup>55</sup>, que já estava sendo discutida por outros PLs anteriores e, portanto, lhe foi apensado.

---

<sup>54</sup> A portaria, assinada pelo Ministro Fernando Haddad, foi alterada pela Portaria 502, de 9 de maio de 2012, pelo novo Ministro Aloizo Mercadante.

<sup>55</sup> Em 2015, apensado ao PL 246/2007, do Deputado Sandes Junior (PP/GO), que, por sua vez, foi apensado ao PL 7420/2006, da Deputada Raquel Teixeira (PSDB/GO).

A previsão de responsabilização reforça a ideia punitiva, em contraposição à proposta de promoção, posto que qualquer desvio de conduta do agente público encarregado de garantir uma Educação Básica pública com padrão de qualidade sempre foi passível de responsabilização administrativa, civil, política e penal. (NEVES; GIORGI, 2022, p. 25).

Ou seja, a visão do próprio Ministro da Educação não era condizente com as discussões feitas na Conae, já que em seu documento final, ao tratar da necessidade de criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, não estava atrelado aos testes de larga escala, e sim às competências dos entes federados na garantia do direito à educação.

Outro elemento importante é o PL 8035/2010 que, em 2014, foi transformado na Lei 13005/2014, a Lei do PNE. Na versão apresentada em 2010, também estava presente a marca dos agentes de interesses privados, os ADE em seu estado embrionário.

No documento final da Conae de 2010, os Arranjos Produtivo Locais já estavam indicados para a modalidade da educação profissional – assim como no PL 8035/2010. Na versão final da Lei do PNE, a legislação já constava com a nomenclatura ADE, todavia, sua destinação não foi para uma modalidade da educação, mas como instrumento para atender as metas e estratégias do plano, dessa forma, validando institucionalmente a utilização do instrumento que foi sistematicamente influenciado pelos agentes de interesses privados para garantir sua participação na política educacional.

Vale o destaque para a presença do TPE na tramitação do PNE, por exemplo, no Debate preliminar sobre a Meta 20, realizado no dia 20 de março de 2012, especificamente sobre Recursos e Investimentos Educacionais e CAQ. Mozart Neves Ramos foi um dos participantes convidados, bem como no debate sobre o Pisa, realizado no dia 9/11/2011, no qual Priscila Cruz foi uma das palestrantes. Esse, além dos ADE, é outro assunto de interesse do TPE, já que os agentes de interesses privados tentam disputar os recursos públicos, bem como utilizam a defesa de avaliações de larga escala (como o Pisa) como forma de argumentar a venda de seus “produtos educacionais” (sendo essas: políticas, material didático, assessorias etc.).

Propriamente no ano de 2011, no qual se inicia o recorte temporal desta seção – já que é o ano em que a Sase foi criada –, o MEC homologou o Parecer nº 9/2011 na Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE). A comissão que compôs o Parecer incluiu atores como Mozart Neves Ramos, presidente executivo do TPE, e Cesar Callegari, sócio fundador do TPE. No ano seguinte, via Resolução nº 1/2012, o Parecer foi homologado pelo MEC. Os ADE são formas de colaboração territorial horizontal entre os entes federados

que permitem a participação de agentes de interesses privados, inspirados no associativismo territorial e pautados, especialmente, pelos agentes de interesses privados – totalmente opostos aos acúmulos da Conae.

Ao passo que foi realizada a Conae em 2010 com ampla participação popular, os ADE também estavam sendo pavimentados dentro do MEC e no Legislativo com o PL 8035/2010 sobre o PNE e com o PL 8039/2010. Ou seja, uma relação pendular. Essas forças legais, de acordo com Gramsci (2007) classificadas em três poderes (parlamento, magistratura e governo), representam forças hegemônicas.

Em 2012, Aloizio Mercadante Oliva<sup>56</sup> assumiu o lugar de Fernando Haddad que, por sua vez, se candidatou à prefeitura de São Paulo. Mercadante permaneceu no MEC até 2014, quando assumiu a Chefia da Casa Civil. Com o objetivo de identificar a rede de atores que o Ministro Aloizio Mercadante mobilizou durante sua gestão, foi feita uma busca na internet a partir de relatórios do TPE, entrevistas, notícias de veículos de imprensa e informações de Currículo, respeitando a temporalidade das informações no recorte de 2012 a 2014 (período em que foi Ministro da Educação), sendo sistematizadas as informações em uma planilha e submetidas ao Gephi. Como resultado, foi gerada a Figura 4.

---

<sup>56</sup> Aloizio Mercadante Oliva foi Ministro da Educação (2012-2014) sucessor de Fernando Haddad, Ministro da Casa Civil (2014-2015) e mais uma vez Ministro da Educação (out. 2015-mai. 2016).



A Figura 4 não apresentou sujeitos em destaque na rede de conexões, mas sim instituições (importante ressaltar que o software foi configurado para dar ênfase aos atores de onde saem mais conexões, ou seja, que conseguem articular mais outros atores, podendo ser sujeitos ou instituições). A rede do Ministro está em um emaranhado de agentes de interesses privados, com destaque para o TPE, o Instituto Ayrton Senna, o Itaú Social, o Consed, o Instituto Unibanco e o Instituto Natura. Durante sua gestão, o Ministro esteve constantemente presente em eventos dessas instituições, participando ativamente com palestras e entrevistas. Pode-se considerar Aloizio Mercadante Oliva um grande apoiador dos agentes de interesses privados.

Em seu discurso de posse, é possível destacar algumas recorrências como a presença desses atores demarcada de forma direta e indireta, como, por exemplo, a valorização do Pacto de Alfabetização na Idade Certa (Paic)<sup>57</sup>, que foi instituído como resposta às metas do TPE via Portaria N° 867, de 4 de julho de 2012, fortemente apoiada por agentes de interesses privados.

O Ministro Aloizio Mercadante, em seu discurso, frisa seu apoio aos agentes de interesses privados na educação, o que reforça as alianças hegemônicas do MEC: “Para tanto, precisamos, em primeiro lugar, fazer um grande pacto nacional pela educação. Um pacto que envolva as famílias, os empresários, a sociedade civil como um todo e os governos municipais, estaduais e federal” (OLIVA, 2012, p. 17). Na perspectiva de Oliveira (2018, p. 100-101),

Há um total embaralhamento dos campos público e privado, que, ademais, nunca chegam a clarificar-se inteiramente no Brasil [...]. Os escândalos se sucedem a cada dia e, mais que tendências atávicas, trata-se da ampliação da sombra entre os negócios públicos e os negócios privados, como um processo da feroz concorrência pelo controle dos fundos públicos [...].

Percebe-se que há um imbricamento nas políticas educacionais e no que se refere ao SNE e ao Regime de Colaboração pelo direcionamento dos agentes de interesses privados. No mesmo ano, em 2012, a Sase criou o GT-ADE.

A partir de algumas ações como PDE, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, GT-ADE, normativas sobre os ADE, filiação dos Ministros da Educação ao TPE, PAIC etc., pode-se indicar que, por via do MEC, houve uma crescente de instrumentos da classe dominante para a disputa pela hegemonia. Todavia, ao mesmo tempo que foi lançada mão das demandas dos agentes de interesses privados como um dos diversos representantes da classe dominante,

---

<sup>57</sup> O Paic é um programa que tem em seus eixos definições e planos sobre a gestão escolar, avaliação externa, alfabetização e formação continuada. Além disso, tem métodos de *ranking* e conta com a participação de agentes de interesses privados, tendo se desdobrado em programas como o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Paes), que tem parcerias efetivadas com agentes de interesses privados, além de imprimir concepções gerencialistas na educação pública, como é o caso do apostilamento.

o MEC, como parte do Estado, também subsidiou espaços de interlocução democrática para construção de políticas educacionais – nesse caso, na centralidade da discussão do SNE –, como a Coneb de 2008 e a Conae de 2010, bem como a criação do FNE e até mesmo da Sase (pelo menos, essa era a expectativa).

Na teoria gramsciana, há “[...] todo um tecido complexo de organizações sociais e políticas, envolvendo também as camadas médias e a própria burguesia, [que] espalha-se agora pelo conjunto da sociedade capitalista” (COUTINHO, 2011, p. 24) na disputa pela hegemonia e com “[...] papel efetivo na política, na medida em que estas organizações são peças decisivas nos mecanismos de reprodução da sociedade como um todo” (COUTINHO, 2011, p. 24). Todavia, as evidências indicam um processo de contradição de ações e, por isso, a disputa pela hegemonia não ocorre propriamente nos moldes gramscianos. Na versão brasileira, às avessas, é forjada por “[...] vitórias políticas, intelectuais e morais ‘dos de baixo’ [que] fortalecem dialeticamente as relações sociais de exploração ‘dos de cima’” (BRAGA, 2010, p. 8). Então, tanto as conferências quanto a própria criação da Sase como demanda da Conae de 2010 surgem como uma vitória dos que seriam “os de baixo”, da classe trabalhadora – todavia, o que se percebe é que esse elemento, que em um primeiro momento parece uma contradição, na verdade, é uma roupagem de hegemonia – o que Francisco de Oliveira chamou de hegemonia às avessas.

No começo de 2014, José Henrique Paim Fernandes<sup>58</sup> assumiu o cargo de Ministro da Educação, sendo também um dos sócios fundadores do TPE. Para mapear as conexões do Ministro em 2014, foi feita uma busca na internet, com base em notícias de veículos de imprensa, relatórios do TPE e Currículo Lattes, respeitando o tempo em que permaneceu no MEC, ou seja, apenas um ano. Os dados sistematizados em uma planilha e submetidos ao Gephi resultaram na Figura 5.

---

<sup>58</sup> José Henrique Paim foi Secretário Executivo do MEC (2005-2014) e Ministro da Educação (2014).



Apesar da gestão do Ministro José Henrique Paim só ter durado um ano, a Figura 5 demonstra que, assim como seus antecessores, Fernando Haddad e Aloizio Mercadante Oliva, sua rede de conexões está imersa em instituições e não em sujeitos (já que foi configurada para destacar os atores de onde mais saem conexões, em outras palavras, que mobilizam mais outros atores), sendo esses agentes de interesses privados.

De forma conectada, as mesmas instituições quase sempre se repetem pela configuração feita no software para evidenciar o ator que mais recebe ligações, sendo recorrente (assim como na Figura 5) a ênfase para o TPE, o Itaú Social, o Instituto Natura, o Instituto Ayrton Senna e o Instituto Unibanco. Além disso, outras instituições de caráter privado também aparecem na figura dando extensão para a rede, valendo o destaque para a FGV que, apesar de ser uma instituição de ensino, muitas vezes é um ponto em comum com sujeitos representativos dos agentes de interesses privados.

O conceito de hegemonia elaborado por Gramsci refere-se a um aparelhamento de direção inerente ao Estado que busca resultar em reformas ideológicas, de consciências e conhecimentos (GRUPPI, 1978). Logo, a presença desses atores adjacentes aos Ministros da Educação demonstra a magnitude da capacidade de dominação dos agentes de interesses privados em influenciar o contexto das políticas educacionais.

Na gestão do Ministro José Henrique Paim, o PNE (2014-2024) foi aprovado e a Sase lançou um conjunto de revistas para pensar as metas e estratégias do PNE. Além disso, em 2014 a secretaria também publicizou um artigo encomendado por especialistas, o texto *O Sistema Nacional de Educação*, sem perspectiva de qualquer exequibilidade. Passados três anos da criação da Sase, no PNE (2014-2024) aprovado e na estratégia 20.9 da meta 20, foi indicado o prazo de dois anos para regulamentar o Regime de Colaboração e articular o SNE. Três anos após a criação da secretaria que dispunha de objetivos específicos a respeito do SNE e do Regime de Colaboração, ambos ainda se encontravam, respectivamente, não instituído e não regulamentado. O PNE abarcou uma numerosa quantidade de metas e estratégias para os mais diversos aspectos da educação brasileira<sup>59</sup>, que poderiam resolver esse vácuo pelo teto limite de dois anos. Todavia, o documento por si só não sustenta seus objetivos, já que o cumprimento de suas metas e estratégias já estava atrasado.

---

<sup>59</sup> Cabe esclarecer que a inferência sobre a robustez do PNE (2014-2024) não desconsidera a importância dos aspectos apresentados no documento, mas a sua exequibilidade.

No decorrer do ano de 2013, o FNE realizou conferências municipais e estaduais como forma preparatória para a Conae, que deveria ser realizada em fevereiro de 2014, mas foi adiada para novembro em decorrência da aprovação do PL do PNE. A Conae de 2014 teve como eixo central novamente o SNE, dessa vez, sem grandes avanços. Apesar da expectativa de nascença de um PL ou uma sistematização mais concreta para regulamentar o Regime de Colaboração e instituir o SNE, a Conae de 2014 reapresentou os elementos da conferência anterior.

É importante ressaltar, também, que esse ano foi marcante para o governo Dilma, visto que ela se reelegeu, mas acabou ficando sem o apoio dos representantes da indústria. Além disso, de acordo com Singer (2018), sua campanha foi de cunho desenvolvimentista, mas a prática aderiu à agenda do seu adversário, seguindo a cartilha de contradições do lulismo.

As três conferências (Coneb em 2008, Conaes de 2010 e 2014) inauguraram um esforço legítimo e potente de um ponto de vista inicial e, mesmo com os avanços e consensos estabelecidos nos Documentos Finais, seu declínio e fragilidade sobressaem. As concepções e possíveis avanços dão voltas em si mesmos; não há um movimento crescente e deliberativo de acordo com os avanços e as conferências, há um *looping* dentro do que foi estabelecido.

Em 2015, dando prosseguimento à volatilidade político-institucional do início do segundo governo Dilma, o mesmo ocorreu no MEC com várias mudanças de ministros. O ano se iniciou com Cid Ferreira Gomes<sup>60</sup> no cargo de Ministro da Educação (3 meses), substituído por Luiz Cláudio Costa<sup>61</sup> (um mês), quando foi substituído por Renato Janine Ribeiro<sup>62</sup> (cinco meses). No mesmo ano, ainda houve mais uma troca de Ministro, quando Aloizio Mercadante assumiu o cargo até o início do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, em maio de 2016. Ainda em 2015, a Sase instituiu o GT-CAQ, bem como lançou outro texto encomendado e intangível sobre o SNE, *Instituir o Sistema Nacional de Educação: uma agenda obrigatória*.

No processo de golpe jurídico-midiático-parlamentar que a ex-presidenta Dilma Vanna Rousseff sofreu, dentre as acusações, parte envolviam o MEC.

Na alegação dos advogados paulistas as pedaladas, cujos atrasos se estenderam a 2015, seriam o “maior” dos crimes cometidos por Dilma, sendo os outros a edição de quatro decretos de créditos suplementares de 1,8 bilhões de reais, no segundo semestre de 2015 (dois em julho e dois em agosto), supostamente ilegais, pois não aprovados pelo Congresso. Cerca de 70% dos recursos desses créditos foram destinados a gastos do Ministério da Educação [...]. (SINGER, 2018, p. 225).

<sup>60</sup> Cid Ferreira Gomes foi Ministro da Educação por 3 meses (jan. 2015-mar. 2015).

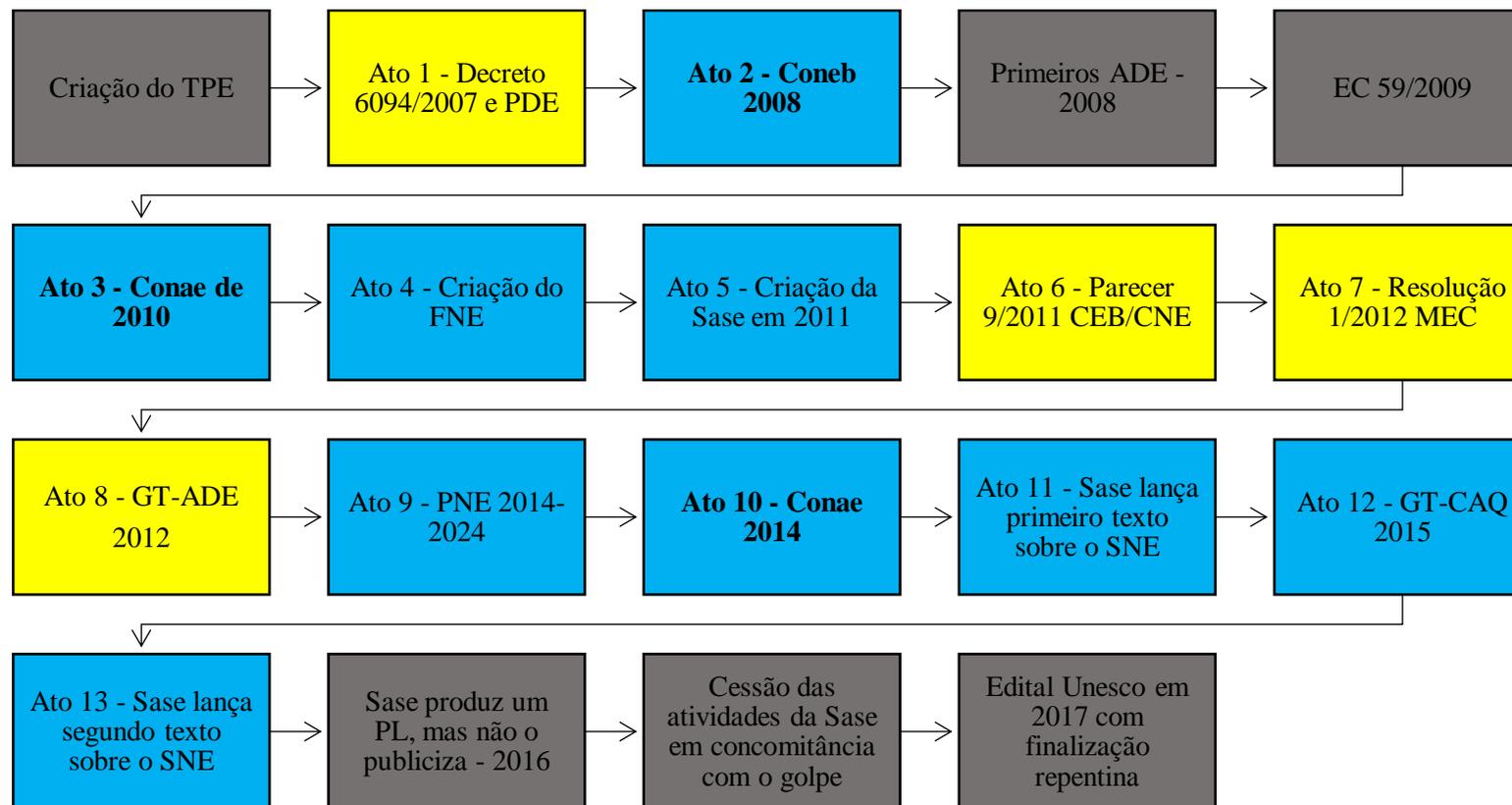
<sup>61</sup> Luiz Cláudio Costa foi Ministro da Educação interino por 1 mês (mar. 2015-abr. 2015).

<sup>62</sup> Renato Janine Ribeiro foi Ministro da Educação por 5 meses (abr. 2015-set. 2015).

A partir do golpe jurídico-midiático-parlamentar e seus desdobramentos, o MEC tomou outro caminho. As ações da Sase diminuíram intensamente com a troca de diretoria. Assim como o lulismo, a secretaria surgiu e agiu de forma pendular, mas o conjunto das ações se traduzem em uma hegemonia às avessas.

Para ilustrar o movimento de contradição que compõe a hegemonia às avessas do contexto educacional analisado nesta seção, foi elaborado o Esquema 1. Os acontecimentos estão organizados por dois tipos: contexto e atos. As caixas que indicam o contexto estão na cor cinza. Os atos foram separados em dois tipos: na cor azul são os que fazem com que os trabalhadores da educação tenham a sensação de que as suas demandas estão sendo atendidas e representadas; e os na cor amarela são os que indicam o contrário.

Esquema 1 – Processo de hegemonia às avessas



Elaboração: a autora.

De forma geral, pode-se perceber que nem mesmo as conferências foram esforços, por parte do MEC, aprofundados para instituição do SNE – mesmo depois que a Sase foi criada, pois nenhuma de suas ações e dos atos mencionados elencaram avanços genuínos quanto ao SNE. No que tange ao MEC, as conferências de 2008, 2010 e 2014 foram os mecanismos populares com aprofundamentos que dão voltas em si mesmos, do ponto de vista teórico e aplicável, para conceber a sensação de serem ouvidos e atendidos.

Oliveira (2018, p. 123-124), quando analisa os governos petistas, caracteriza-os da seguinte forma:

[...] avanços na socialização da política em termo gerais, e, especificamente, alargamento dos espaços de participação nas decisões da grande massa popular, intensa redistribuição de renda num país obscenamente desigual e, por fim, uma reforma política e da política desse fim à longa persistência do patrimonialismo.

Os resultados são o oposto do que o mandato avalizava. O eterno argumento dos progressistas-conservadores [...] é que faltaria, às reformas e ao reformista-mandatário, o apoio parlamentar. Sem sustentação no Congresso, o país ficaria ingovernável. Daí a necessidade de uma aliança ampla. Ou de uma coalização acima e à margem de definições ideológicas. Ou, mais simplesmente, de um pragmatismo irrestrito.

É válido destacar que o autor está se referindo ao cenário geral da política. Porém, na educação, esse cenário pendular se repetiu, ao passo que os espaços de participação dos profissionais da educação foram alargados com as Conaes (e, como resultado disso, a própria criação da Sase). Todavia, ao mesmo tempo, também culminou ampla pactuação sem rigor ideológico, ou melhor, com ideologias opostas. Esse movimento seria o que Oliveira (2018, p. 124) nomina de “eterno casamento entre o avançado e o atrasado”. Em outras palavras, seria o constante anúncio de avanço com ações que subsidiam em algum nível tal afirmativa, ao mesmo tempo que uma série de pactuações caminham na direção oposta.

A Sase foi criada na mesma perspectiva; as conferências estavam demandando esforços ao MEC para instituição do SNE desde 2008. De modo geral, assim como as conferências deram voltas em si mesmas no que se referem às contribuições para o SNE, a Sase fez praticamente o mesmo movimento – pois, quase ao mesmo tempo, a secretaria atendeu aos agentes de interesses privados. Além disso, vale o destaque para as figuras desta seção que desvelaram as relações dos Ministros da Educação no recorte temporal de 2011 a 2016 com os agentes de interesses privados, ora ligados diretamente a eles, ora participando de seus eventos e apoiando suas proposições. É nesse sentido que Oliveira (2018, p. 76) caracteriza a forma de agir durante o período de hegemonia às avessas:

Se não havia emprego formal (estado das relações sociais), a forma que o Estado encontrava para dar conta dessa ausência era a precariedade, a transformação da exceção em regra, programas do tipo Primeiro Emprego e Bolsa Família. Se não havia recursos para construção de habitações, utilizava-se o mutirão, à exceção da cidade, como política de habitação.

Repete-se o comportamento no campo das políticas educacionais. Se não havia SNE, utilizava-se das conferências para dar a sensação de que algo estava sendo feito quando, na verdade, os avanços sobre a temática não alcançavam a exequibilidade. Se as conferências também não saciavam os anseios pelo SNE, criava-se uma secretaria para tal. A existência da Sase e suas ações se transforma na manutenção do problema da não existência de um SNE e da regulamentação do Regime de Colaboração, em que de fato não se resolve concretamente a questão, mas medidas insuficientes são aplicadas, mantendo a situação, porém, com algum recurso. É nesse movimento pendular característico do lulismo que, ao mesmo tempo que se mantiveram relações estreitas com os agentes de interesses privados, também se abriram espaços para participação dos profissionais da educação e até a criação de uma secretaria para dar conta das demandas quanto ao SNE e ao Regime de Colaboração.

Conforme o Esquema 1 ilustra, ao passo que o TPE foi criado com colaboração do próprio Ministro da Educação e o MEC adere à sua proposição com Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e o PDE, em seguida, foi realizada a Coneb com ampla participação dos profissionais da educação. Esse movimento pendular foi se repetindo: foram realizadas as primeiras experiências dos ADE e o MEC sedia a Conae de 2010; no âmbito da Sase, foi criado um GT para discutir os ADE, dando mais materialidade para a temática, foi aprovado o novo PNE com a indicação de utilização dos ADE e, no mesmo ano, realizada a Conae de 2014.

Posteriormente, a Sase lançou mão de alguns textos curtos sobre o SNE e um GT sobre o CAQ – que, por sua vez, também não subsidia caminhos para instituí-lo. Apesar da secretaria ter produzido um PL sobre o SNE, à época, não foi divulgado. Em meio ao golpe jurídico-midiático-parlamentar da Presidenta e a reconfiguração das diretorias da Sase, a secretaria lançou um Edital em parceria com a Unesco para tratar do SNE, que foi repentinamente rompido.

Sob a aparência de atendimento à demanda educacional por um SNE com a realidade das conferências, criação do FNE e da Sase, as investidas dos agentes de interesses privados avançaram cada vez mais no cenário das políticas educacionais, com o aval do MEC. “Quando as organizações não governamentais faziam o que o Estado demonstrava incompetência para

fazer, mostravam que elas próprias haviam se transformado em aparelhos do Estado” (OLIVEIRA, 2018, p. 76).

Nesse sentido, o movimento contraditório do lulismo também é espelhado no âmbito das políticas educacionais, todavia, trata-se de uma articulação de ações que busca contribuir para a sensação de atendimento das demandas da população, quando, na verdade, é feita a manutenção de poder da classe dominante – a hegemonia às avessas é uma versão mais rebuscada da disputa pela hegemonia concebida por Gramsci. Ora as ações indicam um aparente compromisso com as demandas dos profissionais da educação, ora vão em sua contramão, e, assim, se alastrou ao longo dos anos e findou o processo juntamente com o golpe jurídico-midiático-parlamentar, que reconfigurou toda a conjuntura política, inclusive, a educacional.

“Outra interpretação corrente, assumida pelo próprio Lula e por jornais do exterior, é que o Brasil eleitoral se dividiu entre ricos e pobres, e os pobres venceram. Seria ótimo, se fosse plausível [...]” (OLIVEIRA, 2018, p. 115). Para a área da educação, não há dúvidas que avanços aconteceram, mas a essência das ações em contradição revela, na verdade, o processo de dominação na disputa pela hegemonia no formato às avessas.

## **5 AS AÇÕES DA SASE (2011-2016)**

Este capítulo objetiva analisar as ações da Sase no recorte temporal de 2011 (sua criação) até 2016 (reconfiguração da secretaria em decorrência do golpe midiático-parlamentar). Para suprir e categorizar as ações, o capítulo foi dividido em seis seções: a) As competências da Sase e suas diretorias; b) O primeiro ano da Sase (2011): a gestão de Carlos Abicalil; c) O primeiro ano da nova gestão da Sase (2012): Arnóbio Marques de Almeida Junior (Binho Marques); d) A Sase e os ADE; e) A Sase e o SNE (2013-2016); f) GT-CAQ; sendo que a última seção foi dividida em duas subseções: a primeira, “Audiências públicas sobre o financiamento da educação”, e a segunda, “Atas das reuniões e relatório final do GT-CAQ”.

### **5.1 AS COMPETÊNCIAS DA SASE E SUAS DIRETORIAS**

Esta seção objetiva apresentar a estrutura da Sase, bem como analisar as competências que foram indicadas. Com o intuito de responder às demandas pelo SNE sinalizadas na Conae de 2010, a Sase foi criada e organizada em três diretorias: Diretoria de Cooperação e Planos de Educação; Diretoria de Articulação dos Sistemas de Ensino; e Diretoria de Valorização dos Profissionais de Educação. Suas competências foram organizadas no Quadro 1.

Quadro 4 – Competências das diretorias da Sase

Diretoria de Cooperação e Planos de Educação	Diretoria de Articulação dos Sistemas de Ensino	Diretoria de Valorização dos Profissionais de Educação
<p>I - Assistir aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração dos seus respectivos Planos de Educação;</p> <p>II - Desenvolver, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, indicadores de resultados e padrões de avaliação da implementação dos Planos de Educação;</p> <p>III - acompanhar a implementação dos Planos de Educação nos Estados e Municípios, orientando quanto à necessidade de ajustes e correções;</p> <p><b>IV - propor o aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos de cooperação federativa.</b></p>	<p>I - Propor e apoiar a articulação dos sistemas educacionais com organizações governamentais e <b>não governamentais</b>, visando ao fortalecimento da educação;</p> <p>II - Apoiar a implantação de acordos para a ampliação de vagas em cursos técnicos e a gratuidade dos serviços de educação ofertados pelas instituições de ensino vinculadas a representações sindicais patronais;</p> <p>III - prestar assistência técnica aos sistemas de ensino para a formulação de normas a partir de diretrizes e orientações nacionais;</p> <p>IV - Propor mecanismos de articulação entre a União e os sistemas educacionais, visando ao aperfeiçoamento do Regime de Colaboração e à promoção da qualidade social da educação;</p> <p>V - Apoiar e estimular o funcionamento dos conselhos vinculados aos sistemas de ensino no âmbito da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios;</p> <p>VI - Apoiar ações para mobilização da comunidade educacional, visando ao fortalecimento da educação;</p> <p>VII - estabelecer, em articulação com os sistemas de ensino, os indicadores da educação básica.</p>	<p>I - Auxiliar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios:</p> <p>a) na estruturação de carreiras para os profissionais da educação;</p> <p>b) na definição de critérios técnicos de mérito e desempenho para a escolha de diretores de escola, e das formas de participação da comunidade escolar na respectiva escolha;</p> <p>II - Propor diretrizes para a política nacional de formação continuada para funcionários de escola, construída em Regime de Colaboração com os sistemas de ensino;</p> <p>III - coordenar, em Regime de Colaboração com os sistemas de ensino, o censo dos funcionários de escola da educação básica.</p>

Elaboração: a autora. Fonte: Brasil (2013a, p. 14-15). Grifos nossos.

Diante das competências que compõem as diretorias da secretaria, evidencia-se um débil enfoque para o SNE, além da indicação da participação de agentes de interesses privados. Nenhuma competência sobre o SNE foi indicada às diretorias que estruturaram a Sase, mas à secretaria em si competia o apoio para o desenvolvimento do SNE. Logo, a viabilidade de instituição do SNE com competências das diretorias não o instrumentalizava, configurando uma fragilidade estrutural.

Vale o destaque para as duas primeiras diretorias, já que se envolvem mais com as demandas federativas. De forma desequilibrada, das quatro competências da Diretoria de Cooperação e Planos de Educação, apenas uma de fato se relaciona com a cooperação federativa. Acerca das competências da Diretoria de Articulação dos Sistemas de Ensino, além de fomentarem a articulação com agentes de interesses privados, o que já imprime uma concepção de pactuação federativa enviesada para o campo neoliberal, também há aspectos totalmente em aberto. Na competência III, sobre prestação de assistência técnica para elaboração de normas, não fica claro de qual campo a equipe desdobrará esforços.

Quanto às competências da Sase como um todo,

Art. 32. À Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino compete:

**I - estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federativos e apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação;**

II - assistir os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na elaboração, adequação, monitoramento e avaliação democrática de seus planos de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, e promover a articulação e a pactuação entre os sistemas de ensino;

III - monitorar periodicamente e avaliar continuamente o PNE, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - assistir os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na promoção de políticas de valorização dos profissionais da educação;

V - promover a articulação com as demais secretarias e entidades vinculadas ao Ministério da Educação, visando à consecução das políticas educacionais junto aos sistemas de ensino no cumprimento das metas do PNE; e

VI - apoiar a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, a estruturação de suas carreiras e remuneração e as relações democráticas de trabalho no âmbito da educação. (BRASIL, 2011a, grifo nosso).

Com o objetivo de esmiuçar as divergências em torno das competências da Sase, coloca-se em contraste a primeira competência da secretaria (conforme consta no Decreto 7.480/2011 que a institui) em relação aos indicativos de Nogueira (2016).

Evidencia-se, respectivamente, “[...] **estimular a ampliação do regime de cooperação** entre os **entes federativos** e apoiar o desenvolvimento de ações para a **criação de um SNE**” (BRASIL, 2011a, grifos nossos); em paralelo com a descrição no relatório *A nossa SASE*, de autoria de uma integrante da diretoria, Flávia Nogueira, que a descreve como: “[...] **estimular e ampliar a cooperação federativa** e a **colaboração** entre e com os **sistemas de ensino, para a instituição de um SNE**” (NOGUEIRA, 2016, p. 1, grifos nossos).

Para analisar essas sentenças, parte-se de três etapas: a comparação dos termos *estimular a ampliação* e *estimular e ampliar*; em seguida, a distinção entre *Regime de Cooperação* e *Regime de Colaboração*; e, por fim, analisar as diferenças entre *instituir* e *criar*.

A competência da secretaria quanto ao Regime de Cooperação parte da ideia de estimulá-lo, mas não infere quem efetivará esse aumento estimulado pela Sase. A fim de não haver dúvidas, é necessário exemplificar. A não determinação no Decreto 7.480, de 16 de maio de 2011, somada à não regulamentação do Art. 23 da CF/88, abre lacunas para diversas interpretações e inserções nessa pactuação. Além disso, no que se refere ao SNE, no Decreto há uma desresponsabilização da sua criação, pois o apoio de ações para criação do SNE não é a criação em si – visto que a instituição do SNE está prevista para ser efetivada pelo PNE.

Quanto aos conceitos de colaboração e cooperação apresentados nas competências da Sase, é necessário, primordialmente, estabelecer que o Regime de Colaboração, a cooperação federativa e a colaboração entre e com os sistemas de ensino, apesar de se relacionarem, são coisas diferentes, como Araujo (2013, p. 789) indica:

[...] o Regime de Colaboração e a cooperação federativa são concepções em disputa, de maneira que, se havia dificuldades para definir o Regime de Colaboração para a educação por questões de ordem fiscal e questões relativas à natureza da nossa Federação, hoje essa tarefa demanda um esforço ainda maior no sentido de enfrentar as concepções empresariais que se afastam do sentido de equalização do modelo cooperativo de federação inscrito na CF de 1988.

Por fim, percebe-se que há um problema estrutural na Sase: se a secretaria tinha como objetivo final/atividade fim a instituição do SNE, nem mesmo as diretorias que a compunham eram dotadas de competências direcionadas para o SNE. Logo, evidencia-se um entrave na viabilidade para instituir, de fato, o SNE. Nesse sentido, as próximas seções discorrerão sobre a forma com que essas concepções permeiam as ações da Sase no que se refere à instituição do SNE e à definição de formas de Regime de Colaboração.

## 5.2 O PRIMEIRO ANO DA SASE (2011): A GESTÃO DE CARLOS ABICALIL

Apesar da materialização das ações da Sase de fato só se iniciarem em 2012, em 2011 a secretaria já estava atuante. Para tanto, esta seção tem como objetivo analisar as primeiras ações da Sase, sendo elas voltadas à adequação dos planos municipais e estaduais de educação; para isso, será analisada a coletânea Planejando a Próxima Década e suas conexões com sujeitos e instituições. Esse período, 2011 a 2012, demarca a gestão de Carlos Abicalil como secretário da Sase, muitas vezes citado em Nogueira (2016) como criador e inventor da secretaria.

Antes de adentrar no que foi feito pela Sase nesse período, é preciso compreender o perfil de Abicalil, seu gestor. Para isso, foram reunidas fontes oficiais e extraoficiais em uma planilha (audiências públicas, participações em eventos de diferentes naturezas, reuniões e outros)<sup>63</sup> para registrar os sujeitos e instituições que traçam a rede de conexões com Abicalil. Submetidos ao Software Gephi, foi gerada a Figura 6.

---

<sup>63</sup> Vale destacar que tanto as fontes oficiais quanto as fontes extraoficiais serão analisadas no decorrer da seção, e não somente utilizadas para gerar a figura.



Diferente da Figura 3, sobre as relações do Ministro da Educação à época, Fernando Haddad, a Figura 6 imprime o perfil de conexões de Carlos Abicalil muito mais ligado ao partido político o qual pertence (o Partido dos Trabalhadores – PT), com a Câmara dos Deputados (e nessa instituição, sendo privilegiadas as relações com sujeitos do mesmo partido) e com instituições de caráter mais sindicalistas (como é o caso da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE e o Sindicato dos Servidores Públicos Lotados nas Secretarias de Educação e de Cultura do Estado do Ceará e nas Secretarias ou Departamentos de Educação e/ou Cultura dos Municípios do Ceará – APEOC).

Essa primeira inferência não dialoga somente com o perfil do gestor e suas ações, mas também com sua trajetória, já que Carlos Abicalil foi membro ativo no Sindicato dos Trabalhadores no Ensino Público do Mato Grosso, bem como no CNTE, chegando a ser eleito como presidente das duas instituições. Além disso, Abicalil já integrou o Conselho Estadual de Educação do Mato Grosso (MS), participou de comissões importantes, como Comissão Executiva Regional da Internacional da Educação para a América Latina e Comissão Executiva Mundial da Internacional da Educação. Já filiado ao PT há muitos anos, em 2002, foi eleito Deputado Federal pelo MS e, com o tempo, foi assumindo lideranças dentro do PT e na Câmara dos Deputados, por exemplo, presidindo a Comissão de Educação e Cultura (CARLOS AUGUSTO ABICALI, S/D).

Apesar desse histórico e dessa característica de forte vínculo com o PT, não há como negar a presença dos agentes de interesses privados na sua rede. Como na Figura 3, sobre a rede do Ministro Fernando Haddad, o TPE evidencia sua força para articular sujeitos e instituições – o Itaú Social, o Instituto Natura e a Undime, parceiros do TPE, também se destacam com relevância na rede. Apesar da presença e da força na rede, percebe-se que não estão atrelados de forma tão massiva quanto, por exemplo, na Figura 3, sobre Fernando Haddad.

Além disso, vale destacar que, apesar da configuração do software para dar ênfase aos atores de onde saem mais conexões, o que resultou em figura com centralidade apenas em instituições, na Figura 6 ganhou destaque um sujeito (não na mesma proporção das instituições), Daniel Cara (CNDE). Logo, a Figura 6 revela que, apesar do secretário Carlos Abicalil dialogar com os agentes de interesses privados e suas ramificações, suas conexões estavam muito mais comprometidas com seu núcleo da Câmara dos Deputados, do PT e de Daniel Cara.

Após Abicalil não conseguir se eleger como Senador em 2010, no ano seguinte, chega à gestão da Sase. Em 2011, ainda sem o PNE aprovado, Carlos Abicalil (na época, secretário da Sase)

participou do evento Educação em Foco do TPE em 10 de maio, para discutir a viabilidade das metas do PNE que estava em discussão. Ali foram reunidas 61 pessoas, dentre elas, “[...] 33 jornalistas de mídia, 19 parceiros e 9 palestrantes” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2011, p. 8). No mesmo mês, no dia 31 de maio, também participou de um evento do Itaú Social para discutir Regime de Colaboração e o relacionando com o PNE que estava em debate. Em setembro de 2011, também promovido pelo Itaú Social, Antonio Roberto Lambertucci (diretor da Diretoria de Valorização dos Profissionais de Educação da Sase) participou do Ciclo de Debates Gestão Educacional, que teve como temática os planos de carreira.

Essas participações indicam o tipo de concepção de PNE e de alinhamento de planos que foi feito pela Sase, já que o seu principal representante estava em consonância com os agentes de interesses privados.

A partir das informações contidas no Relatório de atividades do TPE referente ao ano de 2011 e em uma notícia no site oficial do Itaú Social, os nomes dos sujeitos relatados ali foram buscados na internet, levando em consideração sites oficiais das instituições presentes em ambos os eventos e seus currículos. Assim, as conexões entre sujeitos e instituições foram registradas em uma planilha do Excel e submetidas ao Software Gephi. Para visualizar a rede de atores e instituições presentes nesses encontros, foi gerada a Figura 7.



A Figura 7 evidencia uma rede de atores majoritariamente do âmbito privado, ganhando destaque apenas instituições e não sujeitos, sendo o TPE a instituição que mais conjuga sujeitos, quase como um eixo da teia. Nesse mesmo sentido, destaca-se a presença da Undime e do Consed, conectando vários sujeitos que sempre estão ligados a instituições privadas. Além disso, evidencia-se que grande parcela desses sujeitos também está ligada à Câmara dos Deputados – que também tem grande relevância nessa rede. Também se nota a presença de sujeitos representantes de outras instituições importantes no que se refere às decisões das políticas educacionais, como é o caso do CNE, do MEC e da própria Sase. A imagem revela, ainda, que os representantes de prefeituras, secretarias e da Fundação Getúlio Vargas (FGV) ficam mais isolados e, nesse momento, estavam menos articulados com as outras instituições.

De modo geral, é possível avaliar que, mesmo no início da atuação da Sase, os agentes de interesses privados já estavam nas imediações das ações da secretaria. O perfil de Carlos Abicalil compunha uma rede de sujeitos e instituições de caráter mais ligado a pautas progressistas do que privatizantes. No que se refere à instituição do SNE, que durante a gestão de Carlos Abicalil não houve grandes investidas, suas ações não estavam de forma sistemática em consonância com agentes de interesses privados – apesar de existir essa conexão –, mas se mostravam mais fiéis ao seu partido político (o PT) e aos seus aliados da Câmara dos Deputados.

No dia 31 de agosto de 2012, representando a Sase, Carlos Abicalil participou da Audiência Pública (43ª Reunião Extraordinária da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura) do PL 138/2011, de autoria do Senador Inácio Arruda (PcdoB/CE), do Senado Federal. O PL objetivava estabelecer percentual para destinação de recursos do Fundo Social da exploração e produção de petróleo na camada do pré-sal para a educação. Estiveram presentes muitas pessoas para essa reunião, no geral, representantes da União Nacional dos Estudantes (UNE). Os presentes convidados como expositores – além de Carlos Abicalil – foram: Estevão Cruz (UNE); Heleno Araújo Filho (CNTE); Leocácia Maria da Hora Neta (UNDIME); e Cláudio Ricardo Gomes de Lima (Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica). Nessa ocasião, o secretário fez uma pequena fala lembrando a fidelidade e a importância do PL em relação às proposições feitas na Conae de 2010, no sentido de avançar nas possibilidades de instituir o SNE. Para isso, derivaram alguns elementos, um deles o financiamento da educação e a proposta de agregar novos recursos, que fortaleceria não só a exequibilidade do PNE (que estava em curso sua discussão), mas o campo da educação no geral (BRASIL, 2011b). Apesar

de não terem sido encontradas outras participações em audiências públicas, já que sua gestão foi curta, percebe-se na fala do Secretário um compromisso com as deliberações feitas na Conae, tanto para o PNE quanto para o SNE.

Quanto à regulamentação do Regime de Colaboração, nessa gestão não houve mobilização sobre os ADE. Todavia, nesse período já tramitaram os primeiros instrumentos legais sobre os arranjos, bem como foi temática de um GT proposto pela Sase no ano seguinte e, em 2014, viabilizado na versão final do PNE (2014-2024).

No começo de 2012, com a mudança do então Ministro da Educação, Fernando Haddad, por Aloízio Mercadante, alguns sujeitos foram substituídos, como é o caso de Abicalil. Arnobio Marques de Almeida Junior, mais conhecido como Binho Marques, assumiu a cadeira de secretário da Sase. Portanto, a próxima seção abordará o início dessa nova gestão.

### 5.3 O PRIMEIRO ANO DA NOVA GESTÃO DA SASE (2012): ARNÓBIO MARQUES DE ALMEIDA JUNIOR (BINHO MARQUES)

O ano de 2012 demarca muitas ações no âmbito da Sase; além disso, também a nova direção da secretaria sob o secretário Binho Marques – o qual será objeto desta seção. Para analisar e demonstrar a rede de sujeitos e instituições em que ele se insere, foi feita uma busca na internet por reportagens de veículos de imprensa, currículo, entrevistas, participações em eventos e produções técnicas que registraram suas ações, respeitando o período de 2012 a 2016. Essas informações foram registradas em uma planilha e submetidas ao Software Gephi. Como resultado, foi gerada a Figura 8.



Diferente da rede de sujeitos e instituições que Carlos Abicalil compunha, a Figura 8 revela que Binho Marques foi um gestor muito mais próximo dos agentes de interesses privados; em comparação com a rede do Ministro Fernando Haddad, Binho Marques estava até mais próximo. Assim como nas outras figuras, na rede de Binho Marques só ganharam destaque instituições e não sujeitos, por sua capacidade de articular mais atores.

Importante ressaltar que todos os sujeitos e instituições ao centro da imagem mantêm conexões mais próximas e com mais ligações. Já os mais à periferia, menos se conectam. Logo, ressalta-se o peso que o TPE tem na rede de Binho Marques, articulando tantos sujeitos e instituições que funciona como um eixo norteador; destaca-se também, em segundo lugar, o Itaú Social com grande relevância na figura. Uma gama de outros agentes de interesses privados também aparece com certa força, como é o caso da Fundação Lemann, Instituto Natura, Instituto Unibanco e outros, todavia, não surgem com tanto peso quanto o TPE e o Itaú Social.

O MEC – de forma geral – aparece em destaque na Figura, o que revela que sujeitos de outras repartições do Ministério também estão ligados nessa grande rede que majoritariamente é composta por instituições de cunho privado. Outro aspecto é que sujeitos ligados à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao PT também aparecem nessa rede, porém, com uma incidência consideravelmente menor que na rede de Carlos Abicalil.

A explicação dessa grande rede com a presença massiva de agentes de interesses privados em proximidade com o MEC pode ser compreendida a partir da discussão de Laval (2019, p. 121) sobre o neoliberalismo, já que, “Segundo essa concepção, a instituição escolar de Estado deve ser, se não jogada de vez na lixeira da história, ao menos dividida de acordo com a rentabilidade dos segmentos que a compõem”. Em outras palavras, o Estado não é desprezado no cenário neoliberal, ele é fundamental para auxiliar o sucesso dos agentes de interesses privados.

Propriamente quanto à atuação da Sase, em 2012, Binho Marques participou de algumas audiências públicas com a temática do SNE. Estava tramitando na Câmara dos Deputados um PL sobre a Lei de Responsabilidade Educacional (PL 7420/2006 de autoria da Dep. Prof. Raquel Teixeira – PSDB/GO) – baseado na punição dos gestores que não alcançassem metas nas avaliações de larga escalada; a própria Sase estava ligada aos agentes de interesses privados nessa discussão.

Ao longo de 2012, o Todos Pela Educação encomendou quatro estudos para Fernando Luiz Abrucio e André Portela Souza, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para auxiliar nos debates e na formulação da lei desse projeto. O Todos Pela Educação também articulou e participa de um grupo para a reflexão dessa importante lei, que conta com

a participação do **Secretário Binho Marques, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC)**, do Consed e da Undime. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p. 15, grifo nosso).

No dia 4 de junho de 2012 foi realizada a audiência pública nº 1029/12, na Câmara dos Deputados, em que estiveram presentes como convidados para discutir a temática os seguintes sujeitos: Binho Marques (Sase), Márcia Adriana de Carvalho (Undime), João Antônio Cabral de Monlevade (Assessor legislativo do Senado Federal), Carlos Abicalil (ex-Deputado Federal e ex-secretário da Sase) e Rosa Neide Sandes de Almeida (Consed).

Binho Marques, em nome da Sase, apesar de indicar que a Lei poderia ser injusta, pois fatores que independem dos gestores podem impactar os resultados dos testes de larga escala, também fez a defesa da Lei de Responsabilidade Educacional vinculada ao PNE e ao SNE, além de ressaltar que o Ministro da Educação – Aloizio Mercadante – considerava essa uma temática relevante.

O objetivo da Lei de Responsabilidade Educacional é simplesmente ajustar ou ampliar a legislação, no sentido de penalizar e responsabilizar os gestores, a partir de leis já existentes? Nesse bloco se encontra, logicamente, o projeto do Executivo, que desvincula a penalização dos gestores do desempenho, avaliado pelos institutos de avaliação. Ele apenas reforça e cria possibilidades de penalização pela Lei da Ação Civil Pública. Então, o projeto do Executivo está nesse bloco.

**Ou a criação da Lei de Responsabilidade Educacional está vinculada à institucionalização de formas específicas de colaboração, como os ADEs, Arranjos de Desenvolvimento Educacional?**

[...]

Quando nós pensamos o projeto de lei de responsabilidade educacional, ele logicamente se vincula à responsabilização especialmente dos gestores, embora a gente tenha projetos que vincule à responsabilização dos pais, dos diretores de escola. Mas a gente imagina que há iniciativa de identificar o responsável pela dificuldade de acesso à educação ou pelo baixo desempenho escolar do aluno. Ou seja, **o foco do projeto é responsabilizar quem esteja vinculado diretamente ao resultado positivo ou negativo na educação.** (BRASIL, 2012b, p. 2-3, grifos nossos).

A fala do secretário possibilita compreender duas movimentações: a de penalização e a de fomento com ADE, que inclui os agentes de interesses privados, sendo ambas proposições deslocadas da busca pela garantia do direito à educação e melhoria do sistema educacional de modo que forneça mais equidade. Ademais, ambos os assuntos se relacionam diretamente com a discussão sobre o SNE e o federalismo educacional, uma vez que até a fala do secretário afirma que “Primeiro, a Lei de Responsabilidade Educacional precisa estar vinculada às metas do próprio plano” (BRASIL, 2012b, p. 4).

A ideia central da Lei de Responsabilidade Educacional se baseia em um sistema meritocrático em que se reduz a educação às notas de testes de larga escala, desconsiderando todo o contexto

desigual do Brasil, as variantes que podem fazer com que os alunos não alcancem os índices desejados nos testes e, por fim, desconsiderando também a natureza da educação e seu aspecto de qualidade que tais testes são insuficientes para aferir.

Já o aspecto dos ADE que foi citado por Binho Marques elenca o favorecimento da participação de agentes de interesses privados nesse mecanismo dito como “Regime de Colaboração” – que será abordado com mais detalhes na próxima seção. Além disso, a participação desses atores não só está relacionada aos próprios arranjos, mas também estão presentes em pactos e políticas educacionais elaborados de forma que o objetivo da educação seja estritamente o aumento dos índices nos exames de larga escala.

O posicionamento de Binho Marques como representante da Sase é pendular:

Então, o primeiro aspecto metodológico para este debate, que eu acho que é tarefa desta Comissão, que tem papel importantíssimo para a educação nacional, é nos ajudar a propiciar a discussão sobre **quais são os elementos indispensáveis para que se tenha qualidade na educação**. Este é um debate importante, que é o primeiro de todos. Outro aspecto que o Deputado Raul Henry me colocou na reunião foi o seguinte: Estabelecidos os padrões, precisamos saber quem são os responsáveis, quem tem competência e quem tem capacidade para realizar, executar e cumprir esses padrões e como isso vai ser financiado. Então, o segundo aspecto diz respeito a quem são os responsáveis, a partir da compreensão de quem tem capacidade de cumprir, fazer realizar ou garantir esses aspectos. Aí, o terceiro, sim, é a **responsabilização, estabelecer penas**, como vai ser enquadrado aquele que não cumprir essas obrigações.

[...]

A sugestão que faço é exatamente o que me foi apresentado na reunião, e **concordo plenamente com este caminho** [...]. (BRASIL, 2012b, p. 3-4).

Apesar do trecho destacado indicar a adesão do secretário às perspectivas punitivas, ele também indicou elementos que podem prejudicar o cenário educacional se adotada tal perspectiva, como, por exemplo, atrasos de recursos, greve de professores e outros exemplos.

De todo, a proposição da Lei de Responsabilidade Educacional insere-se na discussão do SNE e do federalismo educacional de modo a fragilizar a educação brasileira e vai na direção oposta à garantia do direito à educação e à busca por uma educação com mais equidade e de qualidade socialmente referenciada. Outro aspecto importante que merece destaque é o da qualidade da educação, que começou a ser discutido em 2002 pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e em 2007 já tinha a primeira versão do CAQi.

Binho Marques também participou do Ciclo de Audiências Públicas “Educação e Federalismo”, no âmbito do Senado Federal, de autoria de vários Senadores, sendo o principal o Senador

Cristiovam Buarque (PDT/DF), por meio do Requerimento da Comissão de Educação nº 73, de 2011. Na primeira audiência, com a temática “Educação Básica: Responsabilidade do Governo Federal?!” , realizada no dia 9 de agosto de 2012<sup>64</sup>, foram convidados: Fernando Antonio Rezende Silva (FGV); Márcio Holland (Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda); Marcelo Barros Gomes (Secretário de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União); Sérgio Ricardo de Mendonça Salustiano (Secretário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União); Binho Marques (Sase).

A participação do secretário na audiência pautou-se em levar o debate sobre o SNE e a defesa por padrões mínimos de qualidade. Binho infere que os recursos do financiamento da educação não são suficientes para melhorar o quadro atual, e que, além disso, seria necessário investir em metodologias que impactam diretamente as aulas nas escolas; para exemplificar isso, utiliza como um *case de sucesso*, de acordo com os estudos da Fundação Lemann, os chamados “sistemas estruturados” vendidos para as prefeituras. No que se refere propriamente ao federalismo cooperativo no âmbito da educação, o secretário acreditava que havia no Brasil uma polarização entre a centralização e a descentralização, que se centralizavam os aspectos que deveriam ser descentralizados, e igualmente o contrário. Por isso, considera que deveria haver uma inversão, além da criação de instrumentos de incentivos para atingir metas na gestão municipal e o fortalecimento de arranjos e consórcios (BRASIL, 2012d).

A partir do exposto, vale destacar dois aspectos: a defesa dos ADE e a adesão ao gerencialismo neoliberal da educação. As vendas de “sistemas estruturados” para as prefeituras, como Binho Marques citou, mencionando a participação da Fundação Lemann, diz respeito ao que Laval (2019, p. 121) denomina de “[...] evolução mercadológica do serviço educacional público [...]”, sendo intrínseco ao processo de neoliberalização da educação que faz com que os agentes de interesses privados entrem cada vez mais nos sistemas de ensino, imprimindo suas ideologias e metodologias que, apesar de ditas por seus produtos como benéficas para a qualidade educacional, colocam as escolas em um molde competitivo como se fossem empresas. O aspecto de incentivo aos municípios, apesar de não detalhado na fala do secretário, em geral, está relacionado à competição entre as redes; de acordo com Laval (2019), essa é uma tendência desse período em que a educação se torna uma mercadoria. Nesse sentido, a defesa dos ADE é

---

<sup>64</sup> 35ª Reunião Extraordinária da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura.

mais uma forma de garantir a atuação dos agentes de interesses privados nas políticas educacionais.

Em 2012, ainda não havia a aprovação do PNE (2014-2024). Além da participação em audiências sobre assuntos que perpassavam não somente o SNE, mas também o que poderia ou não entrar no PNE, a Sase fez parcerias com a Undime, a Universidade Federal de Pernambuco, a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e o Consed, já que a prioridade para aquele ano era implantar a Rede de Assistência Técnica para elaboração ou adequação dos Planos de Educação (NOGUERA, 2016). Foi o ano em que elaboraram documentos norteadores, em uma coletânea denominada *Planejando a próxima década*. Entretanto, a Sase iniciou a adequação em um momento que não havia PNE para nortear tal ação, sendo que a mesma dinâmica incomum aconteceu com a elaboração do documento *Planejando a Próxima Década*, uma vez que, mesmo que só lançado no ano do PNE, é indicado por Nogueira (2016) como iniciado em 2012. A coletânea foi dividida em quatro cadernos: *Planejando a Próxima Década: Construindo as Metas do seu Município*; *Planejando a Próxima Década: Alinhando os Planos de Educação*; *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*; e *O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações*.

No caderno *Planejando a Próxima Década: Alinhando os Planos de Educação*, é sinalizado que um dos papéis da Sase é apoiar os diferentes entes federativos na elaboração ou adequação dos seus planos, sendo que o próprio documento aponta de forma explícita que esse é um processo de grandes disputas de interesses e que constitui um dos passos para a instituição do SNE.

Essa nova atitude constitui um passo importante para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), considerando que as formas de colaboração criadas para elaborar e atingir as metas podem fortalecer o pacto federativo, que será a base de sua regulamentação e condição essencial para uma educação de qualidade para todos.

Apoiar os diferentes entes federativos na elaboração ou adequação dos seus planos é competência da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC). Trata-se de um grande desafio, porque é necessário construir o entendimento nacional de que os planos de educação devem ser feitos para um determinado território, onde vive o cidadão a quem o direito deve ser garantido. Essa condição envolve as três esferas de governo, representações sociais e interesses diversos, em uma realidade política de disputa de projetos que historicamente caracterizou nosso País e suas políticas educacionais. (BRASIL, 2014d, p. 5).

Assim como as pesquisas que tratam substancialmente do SNE, o caderno também explicita a necessidade de regulamentação do Art. 23 da CF/88 para que o SNE seja concretizado.

O Sistema Nacional de Educação, portanto, se concretizará por intermédio de normas nacionais como, por exemplo, a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal por lei complementar. Partimos dessa orientação porque, para exercer as competências comuns de forma sistêmica e articulada, será necessário definir as condições para que cada ente federativo cumpra suas responsabilidades, estabelecendo normas claras de relação federativa – e isto tem vinculação direta com os projetos de lei sobre responsabilidade educacional que tramitam no Congresso Nacional sobre o assunto, pois alguns sugerem penalidades sem definir com clareza as condições de gestores e professores para o cumprimento das obrigações ali previstas. (BRASIL, 2014d, p. 13).

Nesse sentido, a instituição do SNE via Sase aparece como consequência de outras atividades e não como um objetivo estratégico. Esse argumento ganha mais força quando, no caderno *O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações*, o SNE e o Regime de Colaboração basicamente não aparecem. Ainda sobre a lacuna do Regime de Colaboração, no caderno *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação* (BRASIL, 2014e, p. 5), afirma-se que é preciso “[...]: construir formas orgânicas de colaboração entre os sistemas de ensino, mesmo sem que as normas para a cooperação federativa tenham sido ainda regulamentadas”, o que demonstra a flexibilização e o apoio por parte da Sase às iniciativas como os ADE.

A importância de trazer o trabalho da Sase neste aspecto é que os planos subnacionais não deveriam meramente traçar metas e estratégias em consonância com o PNE, na época ainda inexistente, ou serem sua reprodução, mas também estarem ligados à constituição do SNE. Em contrapartida, os agentes de interesses privados não escondem que fizeram parte do apoio aos gestores municipais com anuência do MEC. No relatório de atividades do TPE do ano de 2012, por exemplo, a plataforma de apoio aos gestores municipais informava que,

Em parceria com outras 10 organizações, o Todos Pela Educação participa de um projeto que está desenvolvendo uma plataforma virtual de apoio aos gestores municipais de Educação nos principais temas da agenda educacional. Entre os conteúdos teremos: Agenda de Transição do atual para os novos prefeitos, Agenda dos 100 primeiros dias, Cursos de Educação a Distância (EAD) e Agenda da Secretaria Municipal de Educação (SME). O projeto será após lançada a plataforma, gerido pela estrutura tripartite do Ministério da Educação (MEC, Consed e Undime), com participação das organizações desenvolvedoras no Conselho Estratégico do projeto. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p. 15).

Mesmo que a secretaria não tenha assumido de forma explícita a participação dos agentes de interesses privados, com atenção, pode-se notar sua posição quanto ao assunto. “[...] No caso da Educação, o apoio destes atores não governamentais pode ser potencializado, em termos de desempenho e democratização, se a União e/os governos estaduais puderem ajudar nas parcerias com as municipalidades [...]” (BRASIL, 2015b, p. 211).

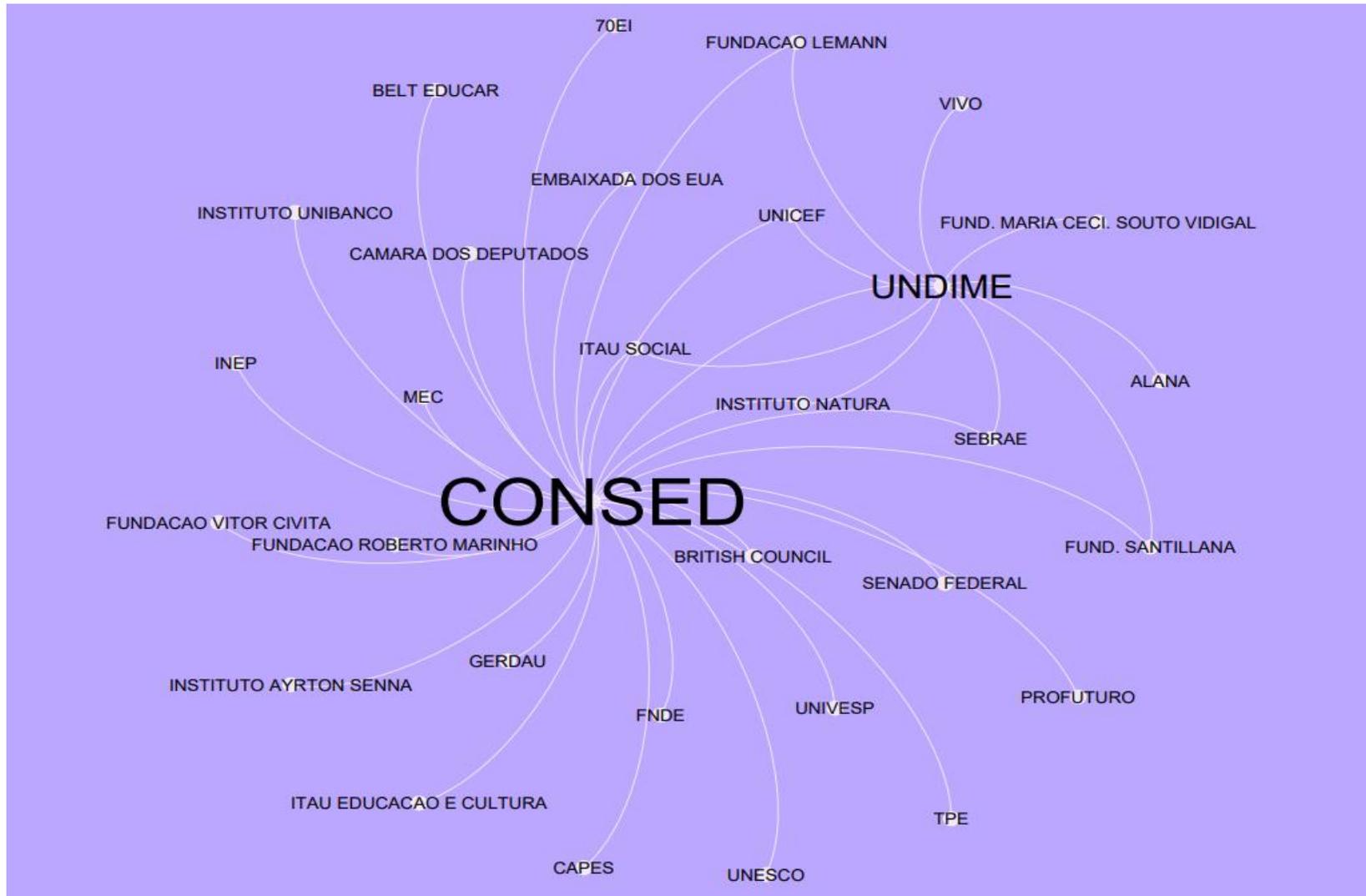
De acordo com Nogueira (2016), a maior parte dos planos municipais e estaduais estavam aprovados, respondendo ao Art. 8º do PNE que estabelecia o prazo de um ano após a sua aprovação para tal, já que a Sase tinha iniciado a tarefa dois anos antes. Entretanto, ainda argumentava a dificuldade pela ausência do SNE.

Não foi uma tarefa simples, porque, sem um sistema Nacional de Educação, com regras claras a respeito do planejamento comum articulado, elaborar um plano subnacional com princípios e referências nacionais exigiu grande esforço de convencimento e pactuação. (NOGUEIRA, 2016, p. 6).

A secretaria caminhou com um alinhamento de planos em uma perspectiva previamente estabelecida, já que nem mesmo o PNE estava aprovado. De acordo com Paulani (2010), no contexto de hegemonia às avessas, a classe burguesa (nesta pesquisa, os agentes de interesses privados) está em posição confortável por exercer sua liderança sem exhibir ou ser o patrocinador, num sentido conotativo, das reformas – liderança e direcionamento da moral, aqui, a educacional.

Para instrumentalizar o processo mencionado de adequação dos planos, foi publicizado o Termo de Referência nº 03/2013 para contratar um consultor. No documento, há também o relato de indicação de Avaliadores Educacionais para assessoria dos entes federados para adequação dos planos de educação, indicados pela Undime e pelo Consed. Para visualizar a composição da rede que esses atores fazem parte, foi elaborada a Figura 9 a partir da sistematização de parceiros encontrados nos sites oficiais da Undime e do Consed, com suporte do Software Gephi.

Figura 9 – Consed e Undime



Elaboração: a autora. Fontes: sites oficiais do Consed e da Undime.

O Consed e a Undime são instâncias não oficiais de pactuação voltadas para os dirigentes do âmbito das secretarias estaduais de educação (Consed) e das secretarias municipais de educação (Undime). Ambas são associações civis e sem fins lucrativos, de direito privado. O que ocorre, na prática, é que sua rede de instituições, que são seus parceiros, compõe-se por uma gama de agentes de interesses privados, conforme a Figura 9 ilustra.

Nesse sentido, o alinhamento dos planos de educação coordenado pela Sase foi delimitado a partir da indicação que emerge de uma teia de instituições que imprimem e tem sua origem na corrente neoliberal. Mesmo que a Sase seja a protagonista nessa atividade, o direcionamento segue das redes de instituições e sujeitos da classe dominante, bem como Oliveira (2018) descreve acerca da caracterização da hegemonia às avessas. Logo, ao passo que a Sase paradoxalmente propõe o alinhamento dos planos antes da aprovação do PNE, o quadro de sujeitos perpassa a indicação pela manutenção de uma classe dominante no poder. Assim, a sensação de atendimento das demandas educacionais se faz presente, ao mesmo tempo que, no interior político, a dominação permanece.

Dos dias 17 a 19 de outubro de 2012, ocorreu o XXII Encontro Nacional da União dos Conselhos Municipais de Educação, que contou com uma palestra de Flávia Nogueira (representando a Sase), juntamente com Francisco da Chagas Fernandes (representando o MEC) e Daniel Cara (representando a CNDE). O tema da palestra foi “[...] Do PNE aos Planos Municipais: articulação do Sistema Nacional de Educação [...]” (ENCONTRO UNCME, 2012, p. 1).

No evento, Flávia ressaltou alguns pontos, dentre eles o entendimento do que seria o SNE, que, por sua vez, na concepção da representante da Sase, seria um sistema de sistema – dando força para a possibilidade de não haver mudanças estruturais. Além disso, ela também ressaltou a necessidade de mais pactuação no campo educativo e construção de políticas em diálogo com a Anpae, a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope) e a Uncme.

Dos elementos ressaltados sobre o alinhamento dos planos, Flávia Nogueira registrou que o “1 - processo de elaboração e/ou ajuste dos planos locais não depende da aprovação do PNE” (ENCONTRO UNCME, 2012, p. 2). Essa concepção também se aproxima da ideia de sistemas de sistemas, em que não há uma compreensão por parte da Sase de consonância com o aspecto nacional – nem para o SNE nem para o PNE. Os planos e os sistemas de ensino podem se moldar em caráter quase independentes entre si e não em uma mesma perspectiva (vale o

destaque da necessidade de valorização da autonomia, entretanto, para atender suas peculiaridades e não para ignorar a política nacional).

Todavia, essa retórica entra em contradição com o relatado em 22 de outubro de 2015, na 59ª Reunião Extraordinária da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, em que Flávia descreveu a trajetória desse movimento da seguinte forma:

Então, o Sistema Nacional de Educação também faz parte da história da Sase na medida em que ela foi criada em 2011 com esta expectativa e com esta finalidade: fazer o MEC ser mais proativo na agenda instituinte do sistema. Então, nesse sentido, quando a Sase foi criada – e o Prof. Carlos Abicalil era o nosso Secretário –, não tínhamos uma proposta de sistema madura como temos hoje, não tínhamos ainda esse acúmulo nacional construído, mas tínhamos um PL de PNE na época, em 2011, e o raciocínio do então Secretário Carlos Abicalil foi o seguinte: "Nós não temos uma proposta de sistema, **mas nós temos um PL de PNE**. Quanto mais articulada for a construção das metas nos Municípios e nos Estados, **mais próximos nós estaremos, então, de um Sistema Nacional de Educação.**"

Por essa razão, toda a estrutura da Sase foi construída, naquele primeiro momento, em cima da **construção de uma rede de assistência técnica que pudesse ajudar Estados e Municípios a construírem seus planos de educação em consonância com o PNE**, e esse trabalho, que foi iniciado lá atrás com esse objetivo estratégico, foi continuado pelo Secretário Binho Marques, a partir de 2012, com a anuência do nosso Ministro Mercadante, que, naquela época, disse que esse trabalho deveria continuar e não deveria parar. (BRASIL, 2015o, p. 5, grifos nossos).

A partir desse fragmento, é possível refletir sobre duas questões importantes em torno do SNE e das ações da secretaria: a concepção do SNE no plano prático e conceitual e a contradição da construção dos planos subnacionais.

De acordo com o relato da secretária Flávia Nogueira, a intenção quando concebido pelo primeiro secretário da Sase, Carlos Abicalil, quanto ao alinhamento dos planos era de formar uma similitude entre o PNE (que nem ao menos estava aprovado) e o SNE.

O PNE é um plano composto por metas e estratégias que podem ser cumpridas totalmente, parcialmente ou não serem cumpridas. Para isso, é necessária a mobilização das estruturas educacionais já existentes, tais como programas, financiamento, gestão etc. Trata-se de uma previsão em um tempo determinado (que, no caso do plano vigente à época e ainda no presente momento, é de 2014 a 2024), pensada de acordo com as demandas para serem atendidas no próximo decênio – ou seja, seu conteúdo depende de como está o cenário da educação de modo geral.

Já o SNE busca dar organicidade para os sistemas de educação já existentes no Brasil, que estão em nível municipal, estadual e federal. Em outras palavras, conceber um SNE refere-se a mobilizar uma mudança na estrutura do federalismo educacional no ponto de vista da

organização, da colaboração, da cooperação, do financiamento etc., para que os sistemas funcionem de forma integrada. Sem dúvidas, a existência de um PNE quanto à busca pela instituição do SNE advém da ideia de melhoria da educação, todavia, são aparatos diferentes. Enquanto um demarca aquilo que se estima buscar (PNE), o outro demarca como o sistema pode funcionar de forma mais fluida para garantir a equidade da oferta educativa (SNE).

Além disso, é importante ressaltar que, apesar de, na época, existir um PL sobre o PNE, ele ainda não estava aprovado – estando à mercê de inúmeras alterações, como de fato ocorreu. Nesse aspecto, também sobressalta a contradição que é alinhar os planos de educação subnacionais com o PNE que não estava aprovado.

Se levado em conta o primeiro recorte em que a Diretora Flávia Nogueira indica que não é necessário ter o PNE aprovado para alinhar os planos, sugere-se que a forma com que ele será alinhado é a partir da concepção da Sase, e não do PNE. Ademais, se a projeção do SNE era, de fato, a partir do PNE, que não estava aprovado, também há uma lacuna.

Poucos dias depois do Encontro da Uncme, nos dias 29 e 30 de outubro de 2012, o Instituto Natura, em parceria com o Consed e com a FGV, realizou a I reunião de capacitação para a pesquisa sobre governança das secretarias estaduais de Educação, na qual Flávia Nogueira esteve presente representando a Sase. Também estavam presentes: o Presidente do Instituto, Pedro Villares; A Presidente, à época, do Consed, Maria Nilene Badeca da Costa; e Fernando Abrucio, professor da FGV, integrante do TPE e consultor do Instituto Natura. Além desses, participaram 80 técnicos que atuavam com áreas de gestão pedagógica e de recursos humanos (INSTITUTO NATURA..., 2012).

Ao mesmo tempo que a Sase buscava alinhar os planos de educação, também estava presente em um momento que tinha por objetivo “[...] apresentar os objetivos da pesquisa e treinar os representantes das secretarias estaduais de educação de todo País, participantes do evento, para que possam coordenar as atividades que serão desenvolvidas pela pesquisa nas secretarias de seus estados” (INSTITUTO NATURA..., 2012, s/p). Ou seja, estava sendo realizado um movimento multilateral, tanto por parte do MEC quanto por parte dos agentes de interesses privados.

A nova gestão da Sase, chefiada por Binho Marques, foi demarcada não só pelo alinhamento dos planos de educação de forma paradoxal em relação ao PNE, mas também pode-se considerar como um primeiro alinhamento com agentes de interesses privados que orbitavam

em torno das atividades da Sase (forma menos intensa que nos anos subsequentes, abordados nas próximas seções).

Pode-se afirmar que a mudança da gestão da Sase, a qual tornou Binho Marques o novo secretário da secretaria, acarretou um redimensionamento das ações, um maior tensionamento dos ADE e a proximidade dos agentes de interesses privados. Para tanto, a próxima seção abordará as relações da secretaria com os ADE, um instrumento advindo da matriz empresarial, difundido como possibilidade para o Regime de Colaboração pelos agentes de interesses privados e que perpassa a essa perspectiva de alinhamento discutida, porém, por se tratar de uma singularidade, será abordado na próxima seção.

#### 5.4 A SASE E OS ADE

Até este ponto, a pesquisa indicou a produção em torno do SNE, sua relação intrínseca com o federalismo, o contexto macropolítico e específico do campo educacional em que surge a Sase, bem como os conflitos do jogo político que permeiam a temática. Esta seção objetiva analisar o papel das ações da Sase em relação ao avanço dos ADE. Nesta pesquisa, compreende-se os ADE como instrumentos de esvaziamento do Regime de Colaboração e de inserção e permanência dos agentes de interesses privados na definição e participação das políticas educacionais. Como principal fonte documental para discutir essa temática, foi utilizado o relatório final do GT-ADE e suas atas.

Os ADE baseiam-se em um modelo de experiência pretérito à educação, os Arranjos Produtivos Locais (APL). De acordo com Costa (2010), APL é um termo guarda-chuva, estabelecido na década de 1990, que aglutina uma gama de ações entre empresas, com essência *coordenativa-competitiva*. O autor define como

[...] um grupo de agentes “orquestrados” por um grau de institucionalização explícito ou implícito ao aglomerado que buscam como finalidade, harmonia, interação e cooperação, não esquecendo, vale repisar, que estes elementos ocorrem num ambiente competitivo, no qual há sujeitos com distintos graus de poder e com projetos territoriais diversos e muitas vezes antagônicos. (COSTA, 2010, p. 127).

Essa perspectiva empresarial está ligada ao conceito de associativismo territorial, no qual os atores – no caso dos APL, as empresas – se unem com ações determinadas, sob a chancela do Estado, para alcançar uma determinada finalidade em um território, ou seja, para potencializar

sua consolidação na disputa pela hegemonia na perspectiva neoliberal, movidos em sua essência pelo lucro. Os APL formam uma espécie de rede colaborativa que fornece força às suas ações e seus impactos no local onde estão inseridos.

Essa característica se repete com os ADE, entretanto, o aspecto territorial do associativismo refere-se, na verdade, a agenda em comum e à identidade territorial. No caso dos ADE, essa forma de pactuação, que deveria ser apenas entre entes federados, também permite a participação do terceiro setor, sendo assim, há uma fragmentação do conceito de Regime de Colaboração no que se refere ao federalismo cooperativo (CASSINI, 2016; ARAUJO, 2012). Trata-se de um instrumento comumente utilizado nos discursos de agentes de interesses privados e seus simpatizantes como forma de colaboração. Além disso, mesmo havendo um parecer e uma resolução indicando sua utilização, seu arcabouço jurídico é escasso e frágil. Cassini (2016) indica que tanto o Parecer CNE/CEB nº 9/2011 quanto a Resolução CNE/CEB nº 01/2012 são insuficientes para institucionalizar os ADE; na verdade, traduzem os ADE como algo indefinido do ponto de vista jurídico e metodológico para articular os envolvidos no processo. A autora evidencia que essas normativas não estimulam atuação conjunta, não há órgãos de controle social, não indicam a participação de instituições relevantes no campo educacional, além de não delimitarem o papel da União e reduzirem o dos estados.

Com a adesão do MEC aos ADE, sua indicação foi impressa, inclusive, no PNE. Como já apresentado no Capítulo 1, os ADE não surgem com a Sase ou com o MEC, entretanto, a força institucional de ambos faz com que esse instrumento ganhe mais força, conforme ilustra o Esquema 2, a seguir.

## Esquema 2 – Inserção dos ADE no cenário educacional

2007	PDE
2008	Primeiras experiências de ADE no Recôncavo Baiano, direcionado pelo Instituto Votorantim
2009	Aliança do Instituto Votorantim com o TPE para desenvolvedor dos ADE
2011	PL 2417/2011 - Dep. Alex Canziani
2011	Emendamentos no PL 8035/2010 para inclusão de arranjos produtivos locais no PNE
2011	CEB/CNE realiza audiências públicas para legitimar os ADE
2011	Parecer 9/2011 CEB/CNE
2011	Instituto Natura adere aos ADE
2011	Sase inicia um estudo sobre os ADE
2012	Resolução 1/2012 MEC
2012	Parceria entre FGV e Unesco, com apoio do MEC e do Instituto Natura, para analisar os ADE
2012	Grupo de assessoramento do TPE sobre os ADE
2012	GT-ADE/Sase
2014	PNE indicando a utilização dos ADE como forma de colaboração

Fonte: Ramos, Abrucio (2012); Todos Pela Educação (2012); Brasil (2011d); Brasil (2010c); Brasil (2011). Elaboração: a autora.

A partir do Esquema 2, é visível uma intensa progressão na adesão dos ADE ao cenário educacional brasileiro, especialmente no que tange ao MEC, ao CNE e ao CEB. Essa crescente indica forte apoio ao projeto neoliberal de privatização do público. Com o panorama geral dessa série de ações sobre os ADE no âmbito normativo em tela, evidencia-se novamente o papel educador do Estado nos termos de Gramsci, já que, “[...] através do ‘direito’, o Estado torna ‘homogêneo’ o grupo dominante e tende a criar um conformismo social que seja útil à linha do desenvolvimento do grupo dirigente” (GRAMSCI, 2002, p. 70-71). Ou seja, tal sequência de ações trata-se de um alinhamento em benefício de um determinado grupo.

De acordo com Araujo (2012), no ano de 2008, o Instituto Votorantim e o TPE se uniram para atuar de forma conjunta nos municípios do Recôncavo Baiano. Para isso, esses atores realizaram encontros para alinhar estratégias junto com o MEC e agentes de interesses privados em três níveis: fundações, institutos e empresas. Com apoio da Fundação Vale, no ano seguinte, em 2009, a concretização dos primeiros ADE foi culminada. Com isso, o modelo foi aplicado para experiências em outros estados do Brasil.

A partir desse marco, os sujeitos que faziam parte das instituições de interesse privado começaram a disseminar a ideia dos ADE por onde circularam; por exemplo, em 2009, no encontro dos prefeitos do Maranhão, o TPE já estava presente e articulado com o MEC para divulgar os ADE. Em 2010, no 5º Fórum Nacional de Educação, Mozart Neves (presidente do TPE) participou e promoveu o instrumento.

Em 2011, a comissão do Parecer 9/2011 CEB/CNE, criada para analisar a proposta de fortalecimento e implementação do Regime de Colaboração via ADE, foi composta por: Mozart Neves Ramos, Cesar Callegari, Adeum Hilário Sauer, José Fernandes de Lima e Rita Gomes do Nascimento.

Para analisar a influência de suas presenças, foi feita uma busca na internet com base em seus currículos, sites e relatórios oficiais de agentes de interesses privados, assim como notícias em veículos de imprensa (respeitando a temporalidade da fonte). Os dados foram organizados em uma planilha no Excel e submetidos ao Gephi. Como resultado, foi gerada a Figura 10.



Para facilitar a identificação dos Conselheiros, os nós foram coloridos de verde, bem como suas arestas. Tal qual a maior parte das outras figuras produzidas a partir do Gephi, a rede de conexões dos sujeitos envolvidos na Comissão do Parecer CNE/CEB 9/2011 sobre os ADE também foi protagonizada por instituições e não por sujeitos. Na Figura 10, evidencia-se uma teia de agentes de interesses privados composta pelo Instituto Ayrton Senna, pela Fundação Lemann, pelo Instituto Natura, pelo TPE e outros. Todavia, a instituição que ganhou mais destaque foi o Itaú Social, instituição que recebeu conexões do TPE, do Consed, do Instituto Ayrton Senna, da Unicef e da Comunidade Educativa (Cedac).

Dos cinco integrantes, apenas Rita Gomes do Nascimento não apresenta ligações com agentes de interesses privados e toda sua atuação é voltada para as pautas indígenas e de direitos sociais. Em contrapartida, Mozart Neves Ramos (TPE, Instituto Ayrton Senna, Instituto Positivo), Cesar Callegari (TPE), Adeum Hilário Sauer (Unicef e Undime) e José Fernandes de Lima (Cedac) formam uma extensa rede com instituições privadas.

No mesmo ano em que fora aprovado o parecer dos ADE pelo CNE, ou seja, ainda em 2011, foi constituída, no âmbito do MEC, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), criada pelo Decreto n. 7.480, de 16 de maio de 2011, que tem como uma de suas atribuições apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação, aprofundando o Regime de Colaboração entre os entes federados. É curioso observar que, no âmbito do TPE (empresariado), do CNE e do MEC, há um discurso uníssono quanto a “colocar em prática” ou “aprofundar” o Regime de Colaboração, sendo que, como vimos, não há regulamentação deste por lei complementar, conforme preconizado pela CF de 1988. (ARAUJO, 2013, p. 796).

No âmbito da Sase, ainda sob a gestão de Carlos Abicalil, o relatório de gestão referente ao ano de 2011 (BRASIL, 2011c), um ano antes da criação do GT-ADE, informa ações como: levantamento e estudo de “arranjos educacionais”, fortalecer arranjos existentes, apresentar e sensibilizar os arranjos para os gestores em conjunto com a Uncme, incentivar novos arranjos, e

[...] as diretorias de Articulação com os Sistemas de Ensino e de Cooperação e Planos, trabalham articuladas para que sejam instituídos Arranjos Educacionais que tenham como referência de ação as metas dos Planos de Educação aprovados em lei e que estes possam guardar estreita relação - coerência com o Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2011c, p. 10-11).

Em outros termos, a presença dos ADE no PNE, que na época ainda não estava aprovado, já era esperada e prevista pela Sase. Assim como a secretaria se antecipou com a ação de adequação dos planos com o PNE, sem mesmo haver PNE, agiu do mesmo modo com a utilização dos ADE como instrumento previsto no PNE.

Como desdobramento dessa movimentação, o Deputado Alex Canziani (PTB/PR), autor do PL 247/2011, que visou regulamentar os ADE, afirmou acerca de “[...] experiências bem-sucedidas já em curso no País e baseia-se, conceitualmente, em brilhante análise realizada pelo Conselheiro Mozart Neves Ramos, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, com referência à Indicação CNE/CEB nº 5/2010 [...]”. No projeto, o Deputado deixa clara a possibilidade de inserção de agentes de interesses privados:

Art. 3º Um Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) promoverá a ação coordenada das instituições públicas responsáveis pela Educação nos Municípios articulados e **de todas as outras instituições, públicas e particulares**, neles sediadas com interesse manifesto em promover a melhoria da educação no território abrangido.

Parágrafo único. Um ADE deverá ter uma equipe gestora, coordenada por um agente local, **oriundo dos quadros das instituições públicas ou privadas envolvidas**, responsável pela mobilização dos entes participantes. (BRASIL, 2011d, p. 2, grifos nossos).

Em decorrência, no ano de 2012, o MEC aprovou a Resolução 1/2012 – versando sobre a utilização dos ADE como implementação do Regime de Colaboração e instrumento de gestão pública com a finalidade de melhoria da qualidade social da educação. O Presidente do CNE que assina a Resolução, Francisco Aparecido Cordão, é um dos fundadores do TPE. A partir dessa validação, ocorrem dois movimentos: o dos agentes de interesses privados e o da Sase.

Em sintonia, o TPE criou um grupo de assessoramento sobre os ADE (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012), ao passo que a FGV, em parceria com a Unesco e com o apoio do MEC e do Instituto Natura, criou outro para analisar os ADE (RAMOS; ABRUCIO, 2012). Enquanto isso, a Sase instituiu o Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do Regime de Colaboração mediante os ADE via Portaria Nº 1.238, de 11 de outubro de 2012. Ademais, no mesmo ano, a secretaria já expressava sua adesão aos ADE com mais segurança. No relatório de gestão referente ao ano de 2012, na seção de execução do plano de metas ou de ações, é possível encontrar:

- Implantação do ADE na região do médio Xingu (Região de Impacto Belo Monte) – Várias reuniões, oficinas e seminários foram realizados em 2012, a fim de estabelecer o ADE na região do médio Xingu;

- Levantamento de indicadores demográficos e educacionais da região do Tapajós e BR 163 – Ação concluída, em 2012, a fim de implementar proposta metodológica para criação dos ADE;

[...]

- Preparação do material a ser utilizado na assistência técnica da SASE/MEC aos Municípios, estados e ADE.

[...]

● Fortalecimento da gestão e do aperfeiçoamento dos instrumentos de cooperação federativa de colaboração, destaca-se a instalação do Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre o fortalecimento do Regime de Colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), instituído nos termos da Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012, em continuidade à homologação do Parecer CNE/CEB 09/2011, que indica a importância do ADE como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Neste campo, a SASE/MEC realizou reunião técnica nacional sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação em parceria com a UNESCO, com o objetivo de conhecer e promover a troca de experiências entre diferentes iniciativas de ADEs e discutir possibilidades de colaboração entre os mesmos. De forma específica, estruturou em parceria com outros atores governamentais, o Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Xingu, articulado ao Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) do Xingu, modelo que planeja viabilizar também na área de abrangência da BR-163 e do Rio Tapajós. (BRASIL, 2012e, p. 22-23).

É necessário ressaltar a importância da Sase, ou a importância que teria a Sase se atuasse como instância de pressão para regulamentação do Art. 23 da CF/88 vinculado ao Art. 211 da CF/88. Como percebido nas citações acima, porém, a Sase pareceu muito mais interessada em estabelecer relações com instrumentos que possibilitem diálogo mais direto com os agentes de interesses privados, tal qual indicado, desde o seu primeiro ano de atuação, com registros em seus relatórios sobre os arranjos e, no segundo ano, atuando com mais força nessa temática.

Tanto que, ao final de 2012, via Portaria 1.238, de 11 de outubro de 2012, a Sase cria o GT-ADE com a finalidade de

[...] elaborar estudos sobre a implementação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação – GT-ADE, de que trata a Resolução CNE/CEB no 1, de 23 de janeiro de 2012, como mecanismos de fortalecimento do regime de colaboração previsto pelo art. 211, § 4º da Constituição da República. (BRASIL, 2012a, p. 1).

Em um primeiro momento, a portaria que instituiu o GT indicou as instituições que deveriam o compor, sendo indicados um representante e um suplente da Sase, da Secretaria de Educação Básica (SEB), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do CNE, da Undime, do Consed, da Uncme e do Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação (FNCE). Além disso, também deveria ser indicado um pesquisador de notória produção na área. Todavia, a primeira reunião ocorreu ainda sem indicação regulamentada dos sujeitos. No dia 17 de dezembro de 2012, no gabinete de Binho Marques, foram reunidos os seguintes sujeitos:

Quadro 5 – Sujeitos e instituições da primeira reunião do GT-ADE (17/12/2012<sup>65</sup>)

Instituições	Sujeitos
Sase	Binho Marques
Sase	Flávia Nogueira
Sase	Walisson Mauricio
Sase	Isleide Barbosa
Sase	Pedro Gewehr
FNDE	Donizeth Nogueira
FNCE	Maurício Fernandes
Undime	Neyde Aparecida
Consed	Nilce Rosa
Consed	Rosa Neide

Fonte: Brasil (2015 B). Elaboração: a autora.

Mostrou-se, assim, quase como uma reunião inteira da Sase, uma vez que a maior parte dos presentes já eram membros da secretaria. Inicialmente, o secretário Binho Marques começou a reunião fazendo uma contextualização da tramitação do PNE, que naquele momento ainda não estava aprovado, e apresentando os ADE correlacionados ao SNE no PNE.

Lembrou que, se aprovado como está, o artigo 13 estabelecerá o prazo de dois anos a partir da publicação para instituir, em lei específica, o Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração. O Secretário destacou então a relevância dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumentos estratégicos para o cumprimento dessa previsão legal [...]

[...] lembrando que a Sase já realizou um levantamento acerca dos modelos de arranjos existentes, inicialmente como atividade da Diretoria de Cooperação e Planos de Educação e posteriormente em trabalho conjunto com a UNESCO. (BRASIL, 2015b, p. 36).

Vale retomar o objetivo da criação da Sase, que foi proposta para dar concretude para a instituição do SNE, o que perpassa a discussão do Regime de Colaboração. Todavia, sua primeira grande ação não foi direcionada para conceber um projeto de SNE que conseguisse articular os sistemas de ensino de forma a garantir o direito à educação e à equidade para as disparidades educacionais que existem no Brasil. Na verdade, sua primeira grande ação esteve pautada na viabilização de um “instrumento estratégico”, bem como denominou Binho Marques – os ADE.

<sup>65</sup> Informações sobre os sujeitos dessa primeira reunião não foram submetidas ao Gephi pois a reunião foi quase que em totalidade com membros do MEC.

Além disso, o GT-ADE foi criado ao final de 2012 e, de frente ao relatório de gestão do ano referente, conforme já indicado, a Sase registrou várias ações sobre os ADE (o que não ocorreu em 2011, na gestão do Carlos Abicalil). Vale o destaque para o planejamento da secretaria:

No Planejamento Estratégico da SASE 2012-2014 estão previstas as seguintes ações:

- a) Condições materiais: construir critérios para estabelecer padrões mínimos de condições materiais adequados às diferentes etapas de ensino e características locais.
- b) Gestão de Sistemas: Construir critérios para adequar a gestão de sistemas ou redes de ensino compatíveis com seu tamanho e complexidade.
- c) Apoiar e fomentar ações de articulação entre os sistemas de ensino por meio de planos regionais de educação desenvolvendo e disseminando metodologia(s) de construção de arranjos territoriais de desenvolvimento da educação (ADE).**
- d) Apoiar e fomentar ações de articulação entre os sistemas de ensino por meio de planos municipais e estaduais de educação através de assistência técnica para a elaboração/adequação, monitoramento e avaliação. (BRASIL, 2012, p. 19).

Exceto a primeira ação delimitada que contribui para discutir o financiamento da educação (mas que nem mesmo avançou de forma palpável) – porém, não necessariamente para tratar sobre o SNE –, percebe-se que não há nenhuma proposta direcionada para o objetivo da secretaria: a instituição do SNE. Todavia, na ação delimitada no tópico “c”, há claramente um apoio para materializar os ADE.

Nessa primeira reunião do GT-ADE, após a fala introdutória de Binho Marques, Flávia Nogueira justificou a aproximação das competências da Sase aos ADE, já que a secretaria tem como uma de suas competências ampliar o Regime de Colaboração e aperfeiçoar os instrumentos jurídicos da cooperação federativa no que diz respeito ao SNE. A partir de então, começou uma discussão sobre a inclusão de outros sujeitos para compor o GT, ainda sem nomeação de pessoas, mas já deliberando o convite para a Unesco apresentar um trabalho sobre os ADE.

Além disso, também já ocorreu um indicativo da forma organizacional do GT, que seria uma divisão dos sujeitos integrantes em, a princípio, cinco subgrupos.

O primeiro subgrupo proposto (SG/01) trataria dos incisos I a III, preparando um Diagnóstico Geral, levantando as experiências que existem sobre os ADE. Nesse sentido, a sugestão apresentada pela Diretora foi a de convidar a Unesco, que já possui material inicial sobre o assunto. Além da Sase, a Undime e o Consed comporiam o SG/01. O segundo subgrupo (SG/02) trataria do estudo sobre Consórcios Públicos **como forma de consolidação dos ADE**, discutindo o inciso V. CNE, FNCE, Uncme e Sase comporiam este subgrupo, que poderia convidar o Observatório de Consórcios da Caixa Econômica Federal e a Frente Nacional de Prefeitos para contribuir, considerando sua trajetória na discussão deste tema. O terceiro subgrupo (SG/03) realizaria estudo relacionado ao inciso VI, que trata da **possibilidade de utilização dos recursos do Fundeb por parte dos ADE**. Sase e FNDE comporiam este subgrupo [...]. O quarto e último subgrupo (SG/04) realizaria diagnósticos e análises microrregionais de acordo com o disposto no inciso VIII da Portaria, tendo por base os levantamentos já efetuados pela Sase, o Plano Nacional de

Desenvolvimento Regional (PNDR, Decreto nº 6.047/2007) e regiões definidas pelos impactos das obras do PAC. Este subgrupo seria composto pela Sase e Inep. Segundo a proposta pela Diretora, haveria, ainda um grupo interno do Mec – SEG/MEC – que trataria dos incisos IV e VII, que dizem respeito à assistência técnica e financeira por parte do Mec aos ADE. (BRASIL, 2015b, p. 38, grifos nossos).

Com esse primeiro indicativo, evidencia-se como a própria organização dos subgrupos para desenvolver o GT foi pensada como uma forma de validação do instrumento, e para esse aspecto chama atenção a forma com que a função do segundo subgrupo é descrita, de forma declarada para consolidar os ADE. Além disso, vale o destaque também para o terceiro subgrupo, em que seu foco seria verificar a possibilidade de utilização do Fundeb para os ADE, ou seja, um reforço da disputa pelo fundo público em que os agentes de interesses privados poderiam usufruir de tal. Se a defesa pelos ADE como instrumento de Regime de Colaboração é argumentada como forma para melhorar a educação brasileira e reduzir as desigualdades educacionais, a disputa na dimensão do financiamento já fragiliza a educação pública por si só.

Tais disputas de concepções são materializadas com as tensões que são possíveis perceber nas atas das reuniões do GT, tal como exemplificada a suprasumo, e, por isso, identificar a natureza dos sujeitos e instituições envolvidas permite subsidiar a identificação das forças que disputam a hegemonia. Antes da segunda reunião, Binho Marques designou os membros do GT a partir da Portaria Nº 01, de 19 de fevereiro de 2013, conforme o Quadro 6 indica.

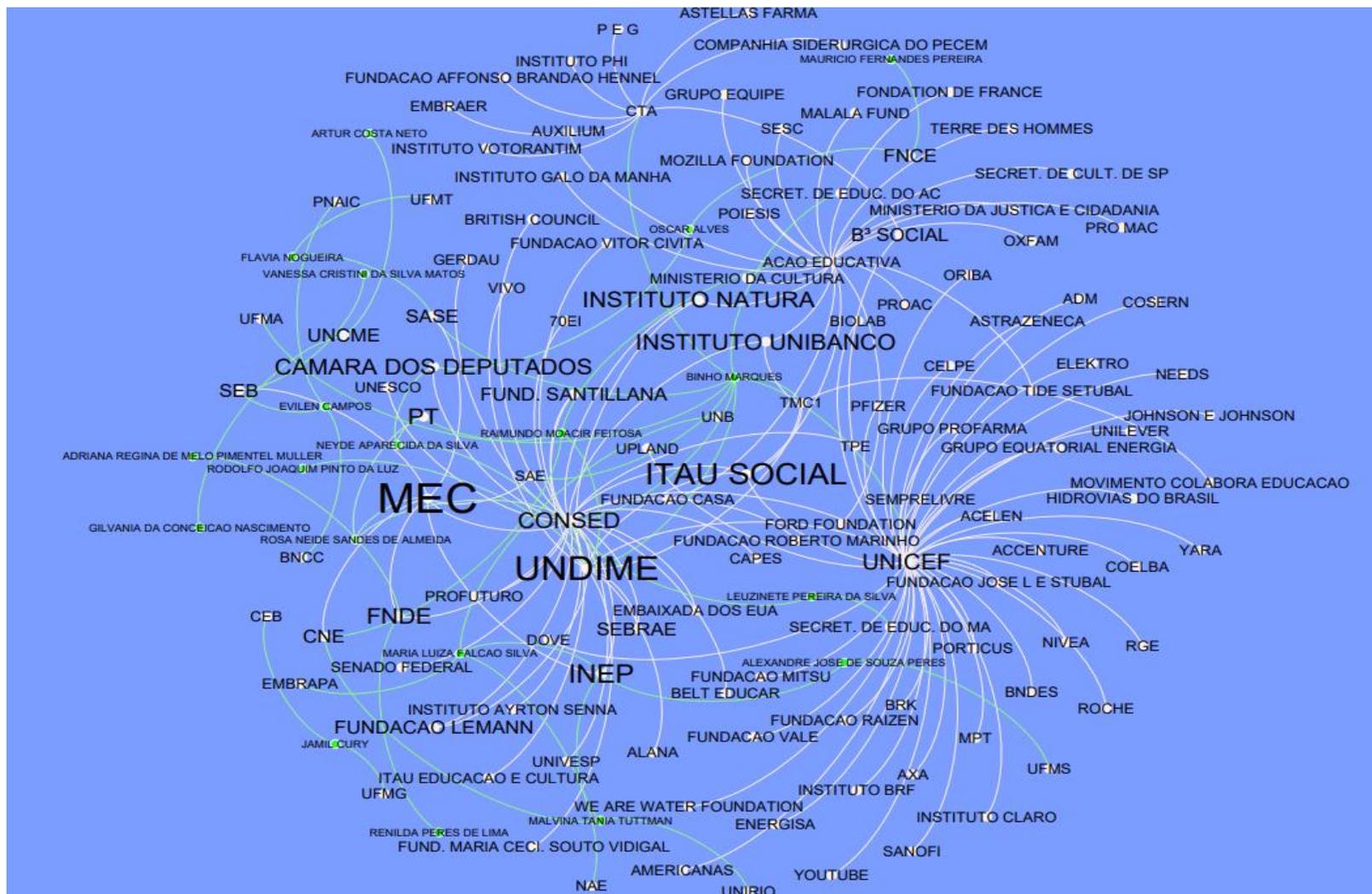
Quadro 6 – Sujeitos indicados na Portaria Nº 01, de 19 de fevereiro de 2013

Instituições	Sujeitos
Sase	Titular: Arnóbio Marques de Almeida Júnior
	Suplente: Flávia Maria de Barros Nogueira:
SEB	Titular: Evilen Campos
	Suplente: Vanessa Cristini da Silva Matos
Inep	Titular: Maria Luiza Falcão Silva
	Suplente: Alexandre José de Souza Peres
FNDE	Titular: Renilda Peres de Lima
	Suplente: Adriana Regina de Melo Pimentel Muller
CNE	Titular: Raimundo Moacir Feitosa
	Suplente: Malvina Tânia Tuttman
Undime	Titular: Neyde Aparecida da Silva
	Suplente: Rodolfo Joaquim Pinto da Luz
Consed	Titular: Rosa Neide Sandes de Almeida
	Suplente: Leuzinete Pereira da Silva
Uncme	Titular: Artur Costa Neto
	Suplente: Gilvânia da Conceição Nascimento
FNCE	Titular: Maurício Fernandes Pereira
	Suplente: Oscar Alves
Pesquisador	Carlos Jamil Cury

Fonte: Brasil (2013c). Elaboração: a autora.

Para identificar as ligações desses sujeitos com instituições, foi feita uma busca na internet a partir de fontes oficiais e extraoficiais (entrevistas, participação em audiências, publicações, redes sociais que indicam experiências como LinkedIn, veículos de imprensa e outros), respeitando o recorte temporal analisado e a procedência das informações. Os resultados, organizados em uma planilha e submetidos ao Gephi, geraram a Figura 11.

Figura 11 – Instituições ligadas aos sujeitos indicados na Portaria Nº 01, de 19 de fevereiro de 2013



Elaboração: a autora.

Os sujeitos nomeados no Quadro 6 foram destacados na Figura 11 com a cor verde para facilitar a identificação. Assim como em outras figuras geradas nesta pesquisa, essa também foi protagonizada por instituições e não por sujeitos.

Na rede de conexões, ganharam maior destaque o MEC, a Undime e o Itaú Social (apesar de outras instituições também estarem em evidência, como é o caso do Instituto Natura, Instituto Unibanco, Câmara dos Deputados e outros). No que diz respeito especificamente aos agentes de interesse privado, apesar de não estarem presentes de forma clara no Quadro 6, aparecem bem ao centro da rede – ou seja, articulando muitos sujeitos e instituições. Essas instituições não estão ligadas diretamente aos sujeitos presentes, mas às instituições que estão representando.

Em outras palavras, a presença e força desses atores se dá de forma secundária, ou seja, um sujeito se liga a uma instituição que, por sua vez, se liga a um agente de interesse privado, como é o caso do Itaú Social, que recebe ligações da Ação Educativa, Todo Mundo e Cada Um<sup>66</sup>, Unicef, Consed e Undime.

A composição inicial do GT-ADE materializa o funcionamento da hegemonia, e hegemonia às avessas no caso da educação brasileira. Coutinho (2011, p. 26), ao discutir sobre os conceitos da equação que forma a hegemonia, ou seja, a sociedade civil e a sociedade política, explica que

[...] ambas as esferas servem para conservar ou promover determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental. Mas o modo de encaminhar essa promoção ou conservação varia nos dois casos. No âmbito da sociedade civil, a cujos organismos se adere voluntariamente (não sou obrigado a fazer parte de um partido, de um sindicato, de uma igreja etc.), as classes buscam exercer sua *hegemonia*, isto é, buscam ganhar aliados para suas posições através da *direção político-intelectual* e do *consenso*. Por meio da sociedade política, ao contrário, exerce-se uma ditadura, ou seja, uma *dominação* mediante a *coerção* (e por coerção não se deve entender apenas a violência pura e simples, mas todos os atos governamentais que sou obrigado a cumprir, ainda que eu não concorde com eles [...]).

Isso significa que as ligações dos sujeitos que compuseram, indicados por Binho Marques, a Portaria N° 01, de 19 de fevereiro de 2013, com agentes de interesse privado, estão diretamente ligadas com a capacidade da hegemonia de fazer pactos e alianças para dar magnitude à dominação. Essa rede é a exemplificação do que são os aliados e a direção político-institucional da qual Coutinho (2011) se refere.

---

<sup>66</sup> Na Figura, representada apenas pela sigla TMC1.

Acontece que essas relações não são tão perceptíveis em face do Quadro 6. É por isso que Oliveira (2018) é assertivo ao indicar que o processo de hegemonia no Brasil, especialmente nos períodos que vigora o lulismo, ocorre às avessas. Ou seja, os sujeitos presentes nessa primeira indicação são majoritariamente representantes de repartições do MEC, aparentemente um grupo da mesma instituição interessado em discutir um possível instrumento de Regime de Colaboração. Todavia, ao ir à fundo nas alianças dos sujeitos a partir das notícias veiculadas na mídia, currículos, menções nos relatórios de gestão dos agentes de interesses privados e seus sites oficiais, percebe-se que tais atores (os agentes de interesses privados) formam uma grande rede de conexões com esses sujeitos e outras instituições, tal como a Figura 11 revela.

Com apenas um dia da publicação da Portaria, no dia 20 de fevereiro de 2013, a listagem de foi retificada fazendo substituições dos sujeitos representantes do INEP, na qual passaram a ser Mariangela Abrão a titular e Alexandre José de Souza Peres o suplente.

Na segunda reunião do GT-ADE, no dia 27 de fevereiro de 2013, participaram da reunião não só as pessoas indicadas na Portaria Nº 01, de 19 de fevereiro de 2013, mas também outros sujeitos. Para isso, foi elaborado o Quadro 7.

Quadro 7 – Participantes convidados na segunda reunião do GT-ADE (27/02/2013)

Instituições	Sujeitos
SEB	Clélia Mara dos Santos
Sase	Aloysio Antônio Castelo Guapindaia
Sase	Antônio Roberto Lambertucci
Sase	Geraldo Grossi Junior
Sase	Maria Leda Clementino Marques
Sase	Pedro Henrique Gewehr Vale
Sase	Walisson Maurício de Pinho Araujo
Sesu <sup>67</sup>	Lucas Ramalho Maciel
SETEC <sup>68</sup>	Crisioneia Nonata de Brito Gomes
Capes	João Carlos Teatini
OCPF <sup>69</sup>	João Ghizoni
OCPF	Marcela Cherubine
Unesco	Kleber Gesteira Matos
Unesco	Lara Elena Ramos Simielli
Unesco	Sergio Jamal Gotti
CNE	Rita Gomes do Nascimento

Fonte: Brasil (2015 B). Elaboração: a autora.

<sup>67</sup> Secretaria de Educação Superior.

<sup>68</sup> Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica.

<sup>69</sup> Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo.

Para identificar a natureza das alianças dos sujeitos que participaram da segunda reunião do GT-ADE com outras instituições, foi feita uma busca na internet para identificar as conexões dos sujeitos do Quadro 7, levando em consideração a temporalidade e a procedência das informações, ou seja, foram levadas em consideração entrevistas, participação em audiências, Currículo Lattes, redes sociais que indicam experiências como LinkedIn, veículos de imprensa e relatórios do TPE. Organizados os dados em uma planilha e submetidos ao Gephi, foi gerada a Figura 12.



A Figura 12 revela uma forte presença dos sujeitos elencados no Quadro 7 vinculados a setores do MEC, com especial destaque para a Sase. A rede em si é protagonizada por instituições, já que o software foi configurado para dar ênfase em atores dos quais saem mais conexões.

Já os agentes de interesses privados não aparecem com força concentrada em uma instituição, mas é possível verificar várias presenças espalhadas na rede, como é o caso do Instituto Unibanco, do Itaú Social e do Instituto Natura; também aparecem outros agentes de interesses privados de forma mais pontual, como a Ação Educativa, a Fundação Lemann, a Fundação Roberto Marinho e a Fundação Santillana.

Essas conexões revelam dois movimentos: a) as instituições mais interessadas na concretização dos ADE já estavam presentes nessa primeira reunião ampliada (apesar de ser a segunda reunião do GT-ADE, a primeira foi basicamente com membros internos do MEC); e b) muitos sujeitos elencados no Quadro 5 para estarem presentes na reunião do GT-ADE representando as respectivas instituições que estão vinculados também têm ligações com agentes de interesses privados.

Nesse processo, evidencia-se como funciona a hegemonia às avessas, que se dá também na aparente representação de instituições comprometidas com a discussão sobre a regulamentação do Regime de Colaboração como forma de garantir o direito à educação, quando, na verdade, os sujeitos escolhidos para estarem nesse GT também representam agentes de interesses privados – o que anuncia a disputa por essa regulamentação.

Na reunião em si, que começou com a apresentação de Flávia Nogueira sobre as competências da secretaria no que tange ao SNE e ao Regime de Colaboração, assume-se que há um foco para implementar os arranjos (BRASIL, 2015b). Posteriormente, vale o destaque para a descrição da fala da diretora na ata da reunião quanto aos problemas dos ADE e o objetivo do GT.

Ainda em sua apresentação, citou **problemas que devem ser superados para a implantação dos arranjos**, como a baixa cultura de colaboração existente entre os entes federados; a necessidade de definição dos limites do papel do MEC nesse processo, de forma que o Ministério não seja responsável pela gestão dos arranjos, mas sim um indutor de iniciativas; e a falta de definição de o que é um Arranjo de Desenvolvimento da Educação, termo criado via Resolução do Conselho Nacional de Educação. Segundo a Diretora, **o objetivo principal do GT passa pela construção de uma melhor conceituação sobre o termo, para que o MEC possa se posicionar com relação às inúmeras iniciativas em curso no país.**

[...]

A Diretora finalizou sua apresentação reafirmando os objetivos dessa reunião: dar os primeiros passos no sentido de alinhar concepções sobre arranjos territoriais [...]. (BRASIL, 2015b, p. 42, grifos nossos).

Alguns aspectos chamam a atenção nesse recorte, a começar pela necessidade de superação de problemas para implementação dos ADE. Logo, a posição da secretaria não é de análise da incipiência dos arranjos, que tanto são contestados na produção acadêmica, mas de fazer com que eles funcionem. Além disso, a secretaria se posiciona para não se responsabilizar pelos arranjos, entretanto, advoga o seu caráter indutor.

Outro ponto importante e que se aproxima, inclusive, do conceito da hegemonia às avessas manifesto na fala da diretora Flávia Nogueira é a justificativa do GT-ADE com a finalidade de posicionamento do MEC em relação aos arranjos. O indicativo de construção de opinião a partir de uma suposta neutralidade esconde os conflitos de interesses, a participação institucional na implementação de um dos primeiros ADE (BRASIL, 2015 B, p. 37), a escolha dos integrantes do GT-ADE, o histórico de adesão do MEC com o TPE e a pavimentação do CNE para viabilizar a utilização dos ADE como ferramenta de Regime de Colaboração. É evidente que a Sase apoiou os ADE, já que antes mesmo de criar o GT-ADE já tinha realizado ações de pesquisa sobre os arranjos, tal qual mencionado anteriormente de acordo com o relatório de gestão de 2012.

Nessa reunião também foram configurados subgrupos, tal como apresenta o Quadro 8.

Quadro 8 – Subgrupos formados na segunda reunião do GT-ADE

Subgrupos	Instituições	Funções
01 – Diagnóstico geral	Undime, Consed, Sase e Unesco	Pesquisa de campo para verificação do funcionamento dos ADE.
02 – Consórcio público	CNE, FNCE, Uncme, Sase e OCPF	Construção de quadro aprofundado sobre consórcios públicos no campo da educação.
03 – Estudos do Fundeb	FNDE e Sase	Compreensão dos aspectos conceituais e jurídicos dos ADE.
04 – Diagnósticos Microrregionais	Inep e Sase	Utilização do Censo Escolar como ferramenta de diagnóstico.
05 – MEC	Sase, SEB, SESU, Secadi <sup>70</sup> , SETEC e Capes	Sem função, com a justificativa de que é necessário aguardar as produções dos outros subgrupos.

Fonte: Brasil (2015 B). Elaboração: a autora.

<sup>70</sup> Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.

A partir do Quadro 6, percebe-se que as funções dos subgrupos reforçam o real objetivo do GT-ADE: dar robustez ao mecanismo. A descrição do objetivo de cada subgrupo no Quadro 6 foi fiel ao descrito na ata da reunião, chamando atenção para o fato que já não são exatamente os mesmos indicados na primeira reunião, com destaque para o subgrupo um e o subgrupo três.

Além disso, foi nessa segunda reunião que, partindo de Walisson Araujo (integrante da Sase, Coordenador Geral de Apoio à Gestão Democrática, Assistência e Acompanhamentos aos Sistemas de Ensino), foi sugerida a contratação de consultores para os subgrupos em cooperação com a Unesco.

A relação institucional da Sase com os ADE aproxima a discussão do conceito de Estado em Gramsci, já que “[...] o Estado é o instrumento para adequar a sociedade civil à estrutura econômica, mas é preciso que o Estado ‘queira’ fazer isto, isto é, que o Estado seja dirigido pelos representantes da modificação ocorrida na estrutura econômica” (GRAMSCI, 2004 A, p. 324). A partir da conjuntura apresentada nesta pesquisa até o momento em conexão a esse excerto, percebe-se como o conceito de Estado em Gramsci pode ser aplicado também para a teoria de Francisco de Oliveira sobre a hegemonia às avessas, visto que, no contexto brasileiro dos governos petistas, aqui referido ao recorte desta pesquisa, e no âmbito da educação, é possível perceber o Estado quase nos mesmos moldes. Os representantes dos interesses econômicos, ou a classe dominante que Gramsci cita, também estão presentes no Estado no contexto referido. Ocorre que nem sempre representam os agentes de interesses privados de forma direta, mas, na maior parte dos casos, em conexão com eles, tal como expressadas em relação a Fernando Haddad no PDE e no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; a Carlos Abicalil (com menor força); a Binho Marques, na Comissão do Parecer CNE/CEB 9/201; e nas reuniões do GT-ADE.

Além desses aspectos, após a fala de Flávia Nogueira, Sérgio Jamal Gotti (representante da Unesco, mas que também já teve vinculação ao SEB/MEC) teceu considerações sobre os arranjos e citou que, em 2012, a Sase participou de um evento de troca de experiências sobre os ADE (BRASIL, 2015B). Ao passo que Sérgio Gotti apresentou a experiência do ADE do Xingu como exitosa e indicou as dificuldades do modelo, dentre elas a dependência de algum ator devido aos ADE não serem institucionalizados, Ricardo Corrêa Gomes (representante do INEP) ponderou que:

**[...] como se pôde depreender da apresentação da Unesco, as experiências têm um escopo/abordagem de tipo *bottom up* (processo de baixo para cima), em grande medida a partir do interesse/mobilização capitaneado por empresas, o**

**que pode não ser sustentável.** Por outro lado, ponderou uma ação *top down* (controlada de cima para baixo) também pode culminar na dependência por parte dos municípios, a depender da forma como se induzirá, se incidirá em relação ao tema. Seguiu ponderando que é necessário que se estimule ações “de baixo pra cima” com protagonismo do poder público, sem grande incidência do MEC, com muito vigor. O segredo, segundo ele, talvez seja provocar e estimular sem que isso implique substituição da ação autônoma dos municípios. (BRASIL, 2015 B, p. 42-43, grifo nosso).

A crítica apresentada traz duas questões importantes na discussão de mecanismos de colaboração: a) a invasão do setor privado; e b) a descentralização. Ao mesmo tempo que os arranjos são instrumentos que de fato não partem do governo central, também são – muitas vezes – cooptados e gerenciados por agentes de interesses privados. Para o caso da educação, em específico, a centralização na União em mecanismos como esse pode significar aumento de recursos financeiros, mas também indução.

Em uma argumentação semelhante, Marcela Cherubine (representante do OCPF) destacou a baixa institucionalidade dos ADE como frágeis em relação aos consórcios públicos, que, apesar de não serem comumente utilizados para a área da educação, poderiam ser um caminho melhor para ser explorado na educação. Além disso, também concorda que o suposto apoio da União no caso de maior ancoragem legal dos ADE poderia cercear a autonomia dos municípios (BRASIL, 2015b).

Representando o Consed, a professora Rosa Neide Sandes de Almeida indicou a necessidade de discutir de forma cuidadosa os ADE e incluir mais especialistas da academia no GT, já que até o termo (arranjo) é frágil, acrescentando: “[...] embora no contexto atual se apresente como uma ‘articulação, uma construção importante’, enquanto espaço institucional cujo conteúdo, sentido e finalidade ainda não estão dados no contexto do SNE em construção” (BRASIL, 2015b, p. 43).

Na ata da mesma reunião, Oscar Alves (representante do FNCE, mas que também já teve ligações com a Câmara dos Deputados) indicou que se deve priorizar os consórcios públicos como mais eficientes e destacou:

[...] a importância do papel da Sase, reputando uma iniciativa fundamental do Ministério da Educação que vem sendo percebida em sua ação indutora e eficaz junto aos sistemas de ensino. O GT, em sua visão, representa mais um marco objetivo na direção de consolidar marcos institucionais do SNE, construídos de forma dialogada. (BRASIL, 2015b, p. 44).

Com esses recortes, desde essa segunda reunião oficial do GT-ADE, apresenta-se a relação entre o SNE e os ADE. O SNE foi utilizado como pretexto para defesa dos arranjos, sendo um

ponto fundante da hegemonia às avessas aplicada pela secretaria. Existe dependência entre o Regime de Colaboração e o SNE, mas não necessariamente entre o SNE e os ADE. Assim como os ADE são uma forma “mais flexível” de colaboração, a visão de SNE desses atores que os defendem segue na mesma linha.

Tal flexibilidade, muitas vezes, está presente nos discursos sobre autonomia. Por exemplo, a fala de Artur Costa Neto (representante da Uncme) defendeu os arranjos sob o argumento que disputas partidárias inserem prejuízos nas políticas e, por isso, a Uncme busca “[...] viabilizar processos mais amplos de pactuação na área educacional [...]” (BRASIL, 2015 B, p. 45). A superação dessas disputas, de acordo com ele, seria um ponto a ser vencido para conformar os arranjos.

Como resultado dessa reunião, o GT promoveu o Seminário “SNE e Territórios de cooperação Educacional: aproximações conceituais”<sup>71</sup>, nos dias 8 e 9 de maio de 2013, no OCPF de São Paulo. No dia 8 foram realizadas duas mesas redondas: Identidades territoriais e cooperação federativa: atuação conjunta na execução das competências comuns; e Cooperação federativa e educação nos arranjos territoriais. No dia 9, foi realizado um painel temático sobre consórcios públicos, feito pelo OCPF.

De acordo com as atas do GT, o objetivo do evento foi

[...] criar um quadro de referência conceitual sobre a formação de identidades territoriais e sobre a importância dessas identidades **para a proposta de SNE em construção**, além de debater estratégias de organização territorial, quadro normativo e formas de estímulo por parte da União, e conhecer algumas experiências em curso. (BRASIL, 2015b, p. 48, grifo nosso).

Fica clara, então, a intenção de propor um SNE nos moldes dos ADE, flexível e com a participação de agentes de interesses privados, o que é esperado já que ambos os assuntos demandam uma discussão federativa e os ADE são de origem empresarial; logo, um SNE que conseguisse abarcar a solidez que os ADE necessitam para se instaurarem na educação seria de muita valia para a classe dominante.

Além dos integrantes do GT-ADE, estiveram presentes outros sujeitos no seminário. Para tanto, foi sistematizado o Quadro 7, com o objetivo de fornecer um panorama geral dos presentes e as instituições que estavam representando no seminário.

---

<sup>71</sup> Esse ocorrido não foi uma reunião do GT-ADE, ou seja, apesar de existir uma ata com os participantes convidados, não há relatoria do evento.

Quadro 9 – Presentes no Seminário “SNE e Territórios de cooperação Educacional: aproximações conceituais”

Sujeitos	Instituições	Condição
Jamil Cury	PUC/MG	Membro do GT
Marcela Cherubine	OCPF	Membro do GT
Cesar Callegari	Semec <sup>72</sup> de SP	Convidado
Luiz Fernandes Dourado	CNE	Convidado
Carlos Eduardo Gomes	OCPF	Convidado
Luis Paulo Bresciane	Consórcio ABC	Convidado
Lucia Couto	Consórcio ABC	Convidado
Ida Franzoso de Sousa	Consórcio do Paranapanema	Convidado
Sebastião Almeida	Prefeito de Guarulhos/SP	Convidado
Crisonéia Nonata de Brito Gomes	Setec	Convidado
João Ghizoni	OCPF	Convidado
Rafael Fernandes Lopes de Oliveira	Mec	Convidado
Thiago Thobias	Secadi	Convidado
Márcia Angela Aguiar	Anpae	Convidado
Ivany Pino	Cedes <sup>73</sup>	Convidado
Oscar Alves	FNCE	Membro do GT
Adriana Regina de Melo Pimentel Muller	FNDE	Membro do GT
Alexandre José de Souza Peres	INEP	Membro do GT
Mariângela Abrão	INEP	Membro do GT
Binho Marques	Sase	Membro do GT
Flávia Nogueira	Sase	Membro do GT
Clelia Mara dos Santos	Seb	Membro do GT
Evelin Campos	Seb	Membro do GT
Artur Costa Neto	Uncme	Membro do GT
Gilvania da Conceição Nascimento	Uncme	Membro do GT
Neyde Aparecida da Silva	Undime	Membro do GT
Sergio Jamal Gotti	Unesco	Convidado
Heleno Araujo Filho	CNTE	Convidado
Dalila Oliveira	Anped <sup>74</sup>	Convidado
Iria Brzezinski	Anfope	Convidado
Helena C. L. de Freitas	Anfope	Convidado
Maria de Fátima Barbosa Abdalla	Anfope	Convidado
Priscila Cruz	TPE	Convidado
Paulo Tarso	IPEA <sup>75</sup>	Convidado
Carlos Hermano Brasil de Almeida	SPI	Convidado
Astrit Maria Savaris Tozzo	Undime	Convidado
Sueli Suttilli	Undime	Convidado
Sofia Lerche Vieira	UFC	Convidado
Carlos Augusto Abicalil	Assessor do Congresso	Convidado

<sup>72</sup> Secretaria Municipal de Cultura.

<sup>73</sup> Centro de Estudos Educação e Sociedade.

<sup>74</sup> Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

<sup>75</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Vicente Carlos y Plá Trevas	OCPF	Convidado
Carlos Eduardo Carneiro Gomes	OCPF	Convidado
Gilda Cardoso de Araujo	UFES	Convidado
Luiz Fernando Abrucio	FGV	Convidado
Silvia Cristina Rodolfo	ADE Noroeste de SP	Convidado
Maria Tereza Perez Soares	Cedac <sup>76</sup>	Convidado
Cybele Amado de Oliveira	ICEP <sup>77</sup>	Convidado

Fonte: Adaptado de Brasil (2015 B).

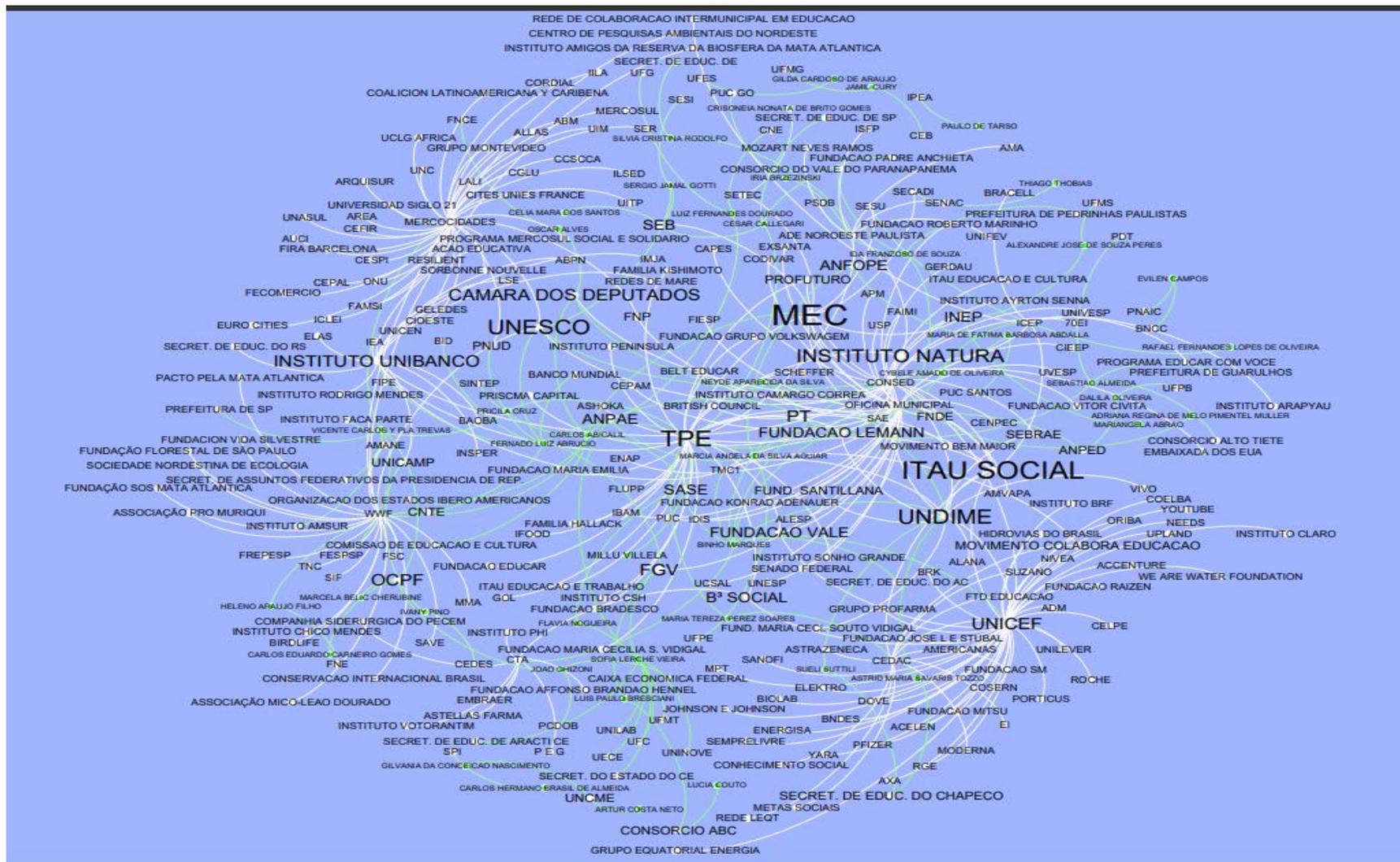
A partir dos dados expostos no Quadro 9, foi feita uma busca na internet a fim de verificar as conexões dos sujeitos presentes no seminário com outras instituições. Foram utilizados o Currículo Lattes dos sujeitos, bem como notícias de veículos de imprensa e relatórios do TPE. Assim, os dados foram organizados em uma planilha e submetidos ao Gephi que, por sua vez, gerou a Figura 13. Para melhor visualização, os sujeitos foram destacados com a cor verde.

---

<sup>76</sup> Comunidade Educativa.

<sup>77</sup> Instituto Chapada de Educação e Pesquisa.

Figura 13 – Rede de conexões dos sujeitos presentes no Seminário “SNE e Territórios de cooperação Educacional: aproximações conceituais”



Elaboração: a autora.

A Figura 13 revela o elemento que não estava evidente no Quadro 7: as conexões nas quais os sujeitos presentes no Seminário “SNE e Territórios de cooperação Educacional: aproximações conceituais” estavam imbricados, para além da instituição que foi apontada na ata do GT-ADE. Além disso, em destaque estão instituições e não sujeitos, já que o software foi configurado para dar destaque aos atores que mais mobilizam conexões.

De acordo com o registro em ata, “O evento mobilizou **atores estratégicos** que se associaram ao debate capilarizado do GT, reconhecendo a centralidade do tema no contexto da discussão do SNE e a regulamentação da cooperação federativa” (BRASIL, 2015b, p. 48, grifo nosso). Em paralelo com a Figura 11, “atores estratégicos” que disputam as concepções de SNE e de Regime de Colaboração se evidenciam.

Assim como o MEC ganhou destaque na figura gerada, outras repartições também estão presentes, como Seb, Sase, INEP, FNDE e outros. Os agentes de interesse privado revelaram força na rede, tendo na centralidade das ligações apenas instituições de cunho privado, tais como o Itaú Social, o Instituto Natura, o TPE e a Undime. Com menos força, mas trazendo ampliação para a rede, outros agentes de interesses privados também se fizeram presentes, como, por exemplo, o Instituto Unibanco, a Fundação Vale, a Fundação Lemann, a B<sup>3</sup>, o Movimento Colabora Educação, a Fundação Santillana etc. Além desses, a Unicef e a Unesco como organismos multilaterais se fizeram presentes nesse evento, assim como em outras figuras geradas pelo Gephi nesta pesquisa.

Quanto à comunidade acadêmica, percebe-se que se fez presente, mas sem muita força na rede, e sempre com ligação a associações da mesma natureza, como, por exemplo, a Anped, a Anfope e a Anpae. Fato diferente do caso da FGV que, com recorrência, surge nas figuras geradas pelo Gephi nesta pesquisa com pouco destaque, mas, na Figura 13 referente ao Seminário, revela que os sujeitos ligados a essa instituição, em geral, estão ligados a agentes de interesses privados.

Essa rede de conexões com massiva presença dos agentes de interesses privados revela as instituições que formam o arcabouço de disputa pela hegemonia, já que,

De fato, uma hegemonia se constrói quando tem os seus quadros, os seus elaboradores. Os intelectuais são os quadros da classe econômica e politicamente dominante; são eles que elaboram a ideologia. Os intelectuais, diz Gramsci – são os ‘persuasores’ da classe dominante, são os ‘funcionários’ da hegemonia da classe dominante. (GRUPPI, 1978, p. 80).

Esse movimento de redes que representam a classe dominante, além de ser típico da disputa pela hegemonia, também é uma característica do neoliberalismo. Tal como Harvey (2014, p.

49-50) identifica ao explicar sobre a construção do consentimento no que diz respeito ao neoliberalismo, ele se dá pelas “Fortes influências ideológicas [que] circulam nas corporações, nos meios de comunicação e nas inúmeras instituições que constituem a sociedade civil – universidades, escolas, igrejas e associações profissionais”.

O que se destaca nesse cenário, paulatinamente, ao identificar as redes de instituições que permeiam as ações da Sase até este ponto da pesquisa, é que a relação entre sujeitos e instituições anunciada nos documentos esconde a presença de agentes de interesses privados. Essa é uma dinâmica que subsidia a hegemonia às avessas, já que, a princípio, há um aparente atendimento das demandas dos profissionais da educação – classe dominada -, ou, em outras palavras, eles estão no centro da política educacional, orientando seu trajeto. Contudo, seguindo os moldes da hegemonia às avessas pensada por Francisco de Oliveira, essa aparência é um mecanismo hegemônico característico do período lulista. A classe dominante permanece no poder, e em um cenário neoliberal, com a proliferação de agentes de interesses privados sendo um eixo norteador das conexões entre sujeitos e instituições.

Antes da realização da terceira reunião do GT-ADE, com apenas três meses da Portaria Nº 01, de 19 de fevereiro de 2013, que estabeleceu os sujeitos representantes das instituições que fariam a composição do GT, no dia 20 de maio de 2013, Binho Marques a retificou, fazendo alterações de alguns sujeitos. Para isso, foi elaborado o Quadro 10 para comparar os sujeitos e instituições das duas portarias.

Quadro 10 – Comparativo dos sujeitos e instituições da retificação da Portaria Nº 01, de 19 de fevereiro de 2013

Portaria Nº 01, de 19 de fevereiro de 2013		Retificação de 20 de maio de 2013	
Instituições	Sujeitos	Permanência <sup>78</sup>	Sujeitos
Sase	Titular: Arnóbio Marques de Almeida Júnior	X	
	Suplente: Flávia Maria de Barros Nogueira:	X	
SEB	Titular: Evilen Campos		Celia Mara dos Santos
	Suplente: Vanessa Cristini da Silva Matos		Evilen Campos (apenas remanejada)
Inep	Titular: Mariângela Abrão	X	
	Suplente: Alexandre José de Souza Peres	X	
FNDE	Titular: Renilda Peres de Lima	X	
	Suplente: Adriana Regina de Melo Pimentel Muller	X	
CNE	Titular: Raimundo Moacir Feitosa		Mozart Neves Ramos
	Suplente: Malvina Tânia Tuttman		Raimundo Moacir Feitosa (apenas remanejado)
Undime	Titular: Neyde Aparecida da Silva	X	
	Suplente: Rodolfo Joaquim Pinto da Luz	X	
Consed	Titular: Rosa Neide Sandes de Almeida		Ságuas Moraes
	Suplente: Leuzinete Pereira da Silva	X	Rosa Neide Sandes de Almeida (apenas remanejada)
Uncme	Titular: Artur Costa Neto	X	
	Suplente: Gilvânia da Conceição Nascimento	X	
FNCE	Titular: Maurício Fernandes Pereira	X	
	Suplente: Oscar Alves		Sem suplente
Pesquisador	Carlos Jamil Cury	X	

Fonte: Brasil (2013c); Brasil (2015a). Elaboração: a autora.

<sup>78</sup> Para os sujeitos que permaneceram, foi sinalizado X na coluna intitulada Permanência.

Não considerando os remanejamentos de membro titular para suplente, houve três substituições de fato, em que foram inclusos Celia Mara dos Santos, Mozart Neves Ramos e Ságuas de Moraes. Para compreender que tipo de instituições esses atores acrescentam no GT-ADE, foi feita uma busca na internet para identificar suas conexões, sistematizadas em uma planilha e submetidas ao Gephi. Foram utilizados o currículo Lattes dos sujeitos, bem como notícias de veículos de imprensa, relatório do TPE e sites oficiais das instituições que foram registradas como conectivas. Como resultado, foi gerada a Figura 14, em que os três novos integrantes foram demarcados com a cor verde.

Figura 14 – Rede de instituições dos novos integrantes do GT-ADE a partir da retificação de 20 de maio de 2013 da Portaria N° 01, de 19 de fevereiro de 2013



Elaboração: a autora

A Figura 14 subsidia a compreensão de dois movimentos com a inserção desses sujeitos: a) a gradualidade das conexões dos três sujeitos; e b) a centralidade dos agentes de interesses privados nessa rede. Além disso, vale ressaltar que as instituições que ganham centralidade na Figura ali estão por serem atores que distribuem mais conexões, tal como o software foi configurado.

Na perspectiva gradual, Ságuas Moraes e Celia Mara dos Santos estão em posições parecidas, já que suas ligações com agentes de interesses privados não são diretas. Ságuas<sup>79</sup>, mesmo sendo deputado, foi nomeado representando o Consed que, por sua vez, mantém muitas conexões com agentes de interesses privados. Celia, como funcionária do MEC, teve sua trajetória marcada por ser percursora da implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic)<sup>80</sup> em 2012, como resposta ao PDE e ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, ambos criados pelo TPE. Já acerca de Mozart Neves, sua presença no GT-ADE agrega uma acentuação de ligações com agentes de interesses privados, já que é um sujeito que transita entre uma gama de instituições dessa natureza.

Diante da Figura 14, não há dúvidas que as instituições dos agentes de interesses privados compõem a maior parte da rede, com maior destaque para o TPE, o Itaú Social, o Instituto Ayrton Senna, além de várias outras instituições que também ramificam suas conexões com outras instituições de caráter privado e arquetam o tamanho e a força dessa rede.

As inserções desses atores no GT-ADE não foram ao acaso, já que a disputa pela hegemonia é a capacidade de um grupo direcionar e dominar de diferentes formas. Em outras palavras, “[...] determinar os traços específicos de uma condição histórica, de um processo, tornar-se protagonista de reivindicações que são de outros estratos sociais, da solução das mesmas [...]” (GRUPPI, 1978, p. 59).

Se, em Gramsci, o Estado é o representante da classe dominante e, no contexto neoliberal, vivencia-se o que Harvey (2004, p. 178) chama de “mercadificação de tudo”, em que até os aspectos sociais podem ser precificados, até os instrumentos que poderiam ser de Regime de Colaboração entram nessa teia – como é o caso dos ADE.

---

<sup>79</sup> Um ano depois, apresentou um PL sobre o SNE, porém, esse será abordado nos capítulos posteriores desta pesquisa.

<sup>80</sup> O Pnaic foi inspirado no Paic, uma experiência de gestão por resultados para testes de larga escala.

Passado o Seminário, no dia 4 de junho de 2013 foi realizada a terceira reunião do GT. Nessa ocasião, houve a participação de novos sujeitos que não estiveram presentes anteriormente nas reuniões. A sistematização dos novos sujeitos encontra-se no Quadro 11.

Quadro 11 – Novos sujeitos na terceira reunião do GT-ADE (4/6/2013)

Sujeitos	Instituições	Seminário
Eigle Barros de Oliveira	Sase	Não
Gilda Cardoso de Araujo	Ufes	Presente
Katia Marangon Barbosa	Sase	Não
Sofia Lerche Vieira	Unilab <sup>81</sup>	Presente
Rejane Vago	Setec	Não
Rosiléa Maria Roldi Wille	Sase	Não
Iria Brezinski	Anfope	Presente
Luiz Fernandes Dourado	UFG <sup>82</sup> , CNE e Anpae	Presente
Natalício Freitas	Setec	Não

Elaboração: a autora. Fonte: Brasil (2015 B).

Ao pesquisar os sujeitos na internet para verificar a possibilidade de ligações com outras instituições, constatou-se que os técnicos vinculados ao MEC não tinham ligações, assim como os convidados vinculados ao âmbito acadêmico, de fato, também só mantinham essa conexão. Portanto, não foi utilizado o Gephi para mapear as redes de conexões.

Como é possível indicar no Quadro 11, a integração dos sujeitos com vinculações acadêmicas (Gilda Cardoso de Araujo, Sofia Lerche Vieira, Iria Brezinski e Luiz Fernandes Dourado) na reunião do GT se deu após participarem do Seminário “SNE e Territórios de cooperação Educacional: aproximações conceituais”, diferente dos sujeitos vinculados ao MEC que foram convidados para participarem da reunião, mas não estiveram presentes no Seminário.

Propriamente quanto ao conteúdo tratado na ocasião, a diretora Flávia Nogueira abriu a reunião agradecendo a presença de todos e chamando atenção para a importância do GT, que foi “[...] instituído por iniciativa do Ministro, e que a Sase tem papel fundamental na coordenação dos trabalhos, na perspectiva de alinhar os debates à construção do Sistema Nacional de Educação” (BRASIL, 2015b, p. 56).

O Ministro ao qual a diretora Flávia Nogueira se referiu é Aloizio Mercadante – já que era quem estava em exercício à época –, que, conforme a Figura 4 localizada na seção 4.2 desta pesquisa, foi um sujeito imerso em uma rede de agentes de interesses privados. Além disso, vale o

<sup>81</sup> Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

<sup>82</sup> Universidade Federal de Goiás.

destaque para o segundo recorte que dá centralidade ao debate sobre o SNE, fazendo-se necessário lembrar que a discussão dos ADE não depende do SNE; na verdade, sua vinculação só reflete a busca por arranjos mais flexíveis no que se refere à permissão da pactuação com agentes de interesses privados.

Nessa mesma perspectiva de associação da discussão dos ADE com o SNE, Neyde Aparecida da Silva (representante da Undime/GO, mas que também tem relações com o PT e com a Câmara dos Deputados, já que foi Deputada Federal de 2003 até 2007) “Destacou a importância das discussões de São Paulo no sentido de apontar os caminhos a seguir para os trabalhos do Grupo, relacionando-os à construção do Sistema Nacional de Educação e aos debates a serem realizados na próxima Conferência Nacional de Educação [...]” (BRASIL, 2015b, p. 56). De forma similar, também se referindo ao seminário, a diretora Flávia Nogueira afirmou que “A Sase está no rumo que tinha que tomar: a construção da proposta de Sistema com diferentes diálogos e atores em momentos diversos; avaliou que no evento de SP a Secretaria avançou em termos conceituais e de experiências concretas existentes” (BRASIL, 2015B, p. 57).

Já Evelin Campos (representante da SEB, com a trajetória dentro do MEC com ênfase na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e no Pnaic) destacou que “[...] a tarefa do GT não é construir o SNE, mas proporcionar parâmetros para essa discussão” (BRASIL, 2015b, p. 58).

Tal associação fragiliza a própria ideia de SNE como uma alteração da lógica vigente para garantir a equidade educacional, além de incidir também sobre a dimensão federativa, já que inclui os agentes de interesses privados quando a pactuação deveria ocorrer apenas entre os entes federados e, como a revisão bibliográfica desta pesquisa infere, que a inserção desses atores não contribui para a garantia do direito à educação, na verdade, fazem o movimento contrário.

O processo de mercantilização da educação pública imprime várias dimensões e as condições postas no cenário político dos últimos tempos indicam a supremacia dos empresários na condução dos encaminhamentos de políticas públicas de educação. O que sinaliza que a constituição do SNE nesses moldes é mais um mecanismo de retrocesso à luta pela educação pública como direito social e formação humana, e pode implicar o aprofundamento das desigualdades dos sistemas de ensino. (MOTTA; ARGOLLO, 2016, p. 295).

A privatização da educação como um mecanismo do neoliberalismo materializado pelos agentes de interesses privados não se refere à oferta (matrícula), mas insere-se no cenário da política educacional como uma privatização por dentro do Estado, direcionando a forma das políticas educacionais e até os mecanismos de colaboração – como é o caso dos ADE.

Após elogios de vários sujeitos presentes quanto à realização do Seminário e críticas à terminologia “arranjos”, sendo sugerido a substituição por Territórios de Cooperação Educacional, tanto Artur Costa Neto (representante da Uncme) quanto a Prof. Dr<sup>a</sup> Gilda Cardoso de Araujo (representante da Ufes) fizeram falas em favor dos consórcios públicos para a educação em detrimento dos ADE, já que são mais concretos no que se refere à cooperação federativa (BRASIL, 2015b).

Por fim, sobre a contratação de consultores sugerida na segunda reunião, Flávia Nogueira indicou que “[...] a proposta de contratação de consultores [...] é uma ideia que vem sendo discutida ao longo de todo o trabalho do GT, em concordância do grupo” (BRASIL, 2015b, p. 58), todavia, as discussões sobre os moldes dessa contratação não constam nas atas das reuniões pretéritas.

Na verdade, foi nessa ocasião que, pela primeira vez nas atas das reuniões, foram registradas sugestões feitas pelo Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado (professor da UFG, membro do CNE e representante da Anpae), tais como: contratação de pesquisador sênior como articulador dos levantamentos a serem realizados, realização de oficinas com os contratados, apresentação de resultados parciais, sujeitos com experiência de trabalho de campo e já ligados a grupos de pesquisa relacionados à área e relação entre sujeito e região de pesquisa. Além disso, foi ressaltada a necessidade de acompanhamento dos consultores pelos professores universitários presentes no GT (com destaque para o Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado, a Prof. Dr<sup>a</sup> Gilda Cardoso de Araujo, o Prof. Carlos Abicalil, o Prof. Dr. Jamil Cury e a Prof. Dr<sup>a</sup> Sofia Lerche Vieira), todavia, a resposta da diretora Flávia Nogueira foi que “[...] estes professores renomados já estão fazendo muito pelo grupo, e embora não possam ser contratados como consultores, continuarão contribuindo para os trabalhos” (BRASIL, 2015b, p. 59).

Ou seja, nessa reunião já estava posto tal veto. De fato, quando os editais foram publicados<sup>83</sup>, chama atenção a ressalva que veta a contratação de servidores ativos da Administração Pública Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal, o que impediu a contratação de professores universitários especialistas no tema. Apesar de não ter havido grandes discussões nessa reunião, foi deliberado um evento de dois dias com oficinas temáticas a fim de culminar em aprofundamentos teóricos.

---

<sup>83</sup> Para conferir os editais, checar a referência Brasil (2015 B) da página 131 até a página 137.

Em julho de 2013, a Sase realizou o Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica<sup>84</sup>, organizado em quatro eixos: o Fundeb no conjunto do financiamento da educação brasileira; o Fundeb na construção da equidade educacional: ampliação da oferta, melhoria na qualidade e promoção da inclusão; o Fundeb e a valorização dos profissionais da educação; e o Fundeb: formas de participação e controle social. O debate foi riquíssimo e contou com a presença de diversos intelectuais da educação, como Nalú Farenzena, José Marcelino de Rezende Pinto, Carlos Augusto Abicalil e outros. Também estiveram presentes representantes de setores do governo como o FNDE, a Controladoria-Geral da União (CGU), o INEP e outros.

Nessa ocasião em que a temática do encontro foi o financiamento da educação, a pauta dos ADE foi levada justamente pela Sase, pois, em suas ponderações, Arnóbio Marques já deixa claro o interesse da secretaria.

Alguns encontros temos realizado, e este aqui é um exemplo deles. Fizemos um encontro sobre sistemas, sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), que vocês estavam questionando muito e exigiram um debate mais aprofundado e que realizamos. Iniciativas assim não têm um caráter oficial de mesa, mas **têm influenciado significativamente as posições do MEC. O ADE é um exemplo disso. Não tenho dúvida nenhuma de que este debate vai levar para o MEC grandes referências e já vai alterar a maneira do Ministério enxergar as coisas.** (BRASIL, 2013b, p. 207, grifo nosso).

Essa fala em relação às possíveis mudanças quanto aos avanços na instituição do SNE poderia indicar uma concepção ligada ao pacto federativo e seu aperfeiçoamento, porém, tal influência citada no trecho está ligada ao enviesamento da discussão sobre o SNE e os ADE do ponto de vista dos agentes de interesses privados, que impactam as deliberações e concepções sobre qualidade, organização, financiamento, oferta, currículo e tantos outros aspectos ligados ao direito à educação.

Dando continuidade à agenda do GT-ADE, nos dias 27 e 28 de agosto de 2013 foi realizado o encontro “Sistema Nacional de Educação e Territórios de Cooperação Educacional”. Além dos membros do GT, na ocasião estiveram presentes convidados para o encontro e palestrantes, tal como o Quadro 12 indica.

---

<sup>84</sup> Fórum realizado nos dias 02 e 03 de julho de 2013 no Ministério da Cultura, em Brasília/DF. Relatório do fórum disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio\\_Forum\\_Avaliacao\\_Financiamento\\_Educacao\\_Basica\\_Nacional\\_julho\\_2013.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_Forum_Avaliacao_Financiamento_Educacao_Basica_Nacional_julho_2013.pdf).

Quadro 12 – Convidados e palestrantes no encontro “Sistema Nacional de Educação e Territórios de Cooperação Educacional” (27 e 28/8/2013)

Sujeitos	Instituições	Condições	Participações
Carlos Augusto Abicalil	Senado Federal	Palestrante	Frequente
Jan Bitoun	UFPE <sup>85</sup>	Palestrante	Inédita
Maria Manuela Carneiro da Cunha	USP <sup>86</sup>	Palestrante	Inédita
Diana Amorim	PDRS <sup>87</sup> - Xingu	Palestrante	Inédita
Kleber Matos	Unesco	Palestrante	Frequente
Wander Oliveira Borges	FNDE	Palestrante	Inédita
Rafael Martins Ferrari	MPOG <sup>88</sup>	Palestrante	Inédita
Dalila Oliveira	Anped	Convidada	Frequente
Luiz Fernandes Dourado	CNE	Convidado	Frequente
Iria Brzezinski	Anfope	Convidada	Frequente
Ivany Pino	Cedes	Convidada	Frequente
Maria Tereza Perez Soares	Cedac	Convidada	Frequente
Eduardo Beurmann Ferreira	CNTE	Convidado	Inédita
Cybele Amado de Oliveira	ICEP	Convidada	Frequente
Paulo Tarso	IPEA	Convidado	Frequente
Marcela Cherubine	OCPF	Convidada	Frequente
Lara Simielli	Unesco	Convidada	Frequente
Simone Alves Cassini	Ufes	Convidada	Inédita
Antônio Correia Neto	FNDE	Convidado	Frequente
Walisson Araujo	Sase	Convidado	Frequente
Thiago Thobias	Secadi	Convidado	Frequente
Crisioneia de Brito Gomes	Setec	Convidada	Frequente
Rafael Fernandes Lopes de Oliveira	Mec	Convidado	Frequente
Sofia Lerche Vieira	Unilab	Convidada	Frequente
Silvia Cristina Rodolfo	Secretaria de Educação de Votuporanga	Convidada	Frequente
Vânia Piccoli	Secretaria de Educação de Chapecó	Convidada	Inédita
Sueli Suttilli	Secretaria de Educação de Chapecó	Convidada	Frequente

Fonte: Brasil (2015 B). Elaboração: a autora.

Após identificar quais sujeitos integraram pela primeira vez as discussões do GT-ADE, foi feita uma busca na internet para identificar quais relações com outras instituições esses novos atores trazem para as redes de conexões que compõem o GT-ADE. Todavia, ao constatar que os sujeitos só apresentavam relações com as instituições que estavam representando, conforme

<sup>85</sup> Universidade Federal de Pernambuco.

<sup>86</sup> Universidade de São Paulo.

<sup>87</sup> Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável.

<sup>88</sup> Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

descrito no Quadro 12, não foram submetidas informações ao Gephi. Os dois casos nos quais há um histórico de ligações com outras instituições é o de Rafael Martins Ferrari, que já esteve como funcionário do MEC, do IPEA e já assessorou a Unesco; e de Diana Amorim que, por ser vinculada à experiência do ADE do Xingu (que por sua vez, contou com a participação não só da Sase, mas também da Unesco e da Undime).

Por não se tratar de uma reunião, não há ata das discussões. Estão disponibilizadas três apresentações de powerpoint utilizadas no encontro, de Carlos Abicalil, de Diana Amorim, de Flávia Nogueira, de Jan Bitoun e de Rafael Martins Ferrari, todavia, por seus conteúdos tratarem na maior parte de tópicos, não é possível fazer suposições sobre a discussão empregada.

Em continuidade do encontro, mas com nova temática, foi realizado o encontro “Sistema Nacional de Educação: construindo consensos sobre cooperação territorial com dirigentes de educação”, no dia 29 de novembro de 2013. Além dos membros do GT, foram convidados membros da Undime para esse momento, tal como pode-se observar no Quadro 13.

Quadro 13 – Integrantes da Undime convidados para o encontro “Sistema Nacional de Educação: construindo consensos sobre cooperação territorial com dirigentes de educação” (29/11/2013)

Sujeitos	Instituições
Aléssio Costa Lima	Undime/Tabuleiro do Norte - CE
Maria Cecília de Faria Pinto	Undime/Guapimirim - RJ
Francisco Antônio da Costa	Undime/Calçoene - AP
Rodolfo Joaquim Pinto da Luz	Undime/Florianópolis - SC
Luiz Valter de Lima	Undime/Camaçari - BA
Neyde Aparecida da Silva	Undime/Goiânia – GO
Manuelina Martins da Silva Arantes Cabral	Undime/Costa Rica – MS
Horácio Francisco dos Reis Filho	Undime/Goiânia – PE
Pedro Negão Rodrigues	Undime/Barcarena - PA
Priscila Bonini Ribeiro	Undime/Guarujá – SP
Regina Lucia Ferraz Torres	Undime/Guaratuba - PR

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2015b, p. 101.

O mesmo movimento de busca para tentar identificar conexões de outros sujeitos e instituições foi realizado a partir dos presentes acima com o objetivo de tentar compreender o motivo desses sujeitos terem sido convidados e não outros, todavia, nenhuma conexão se repetiu ou foi de grande influência (além da Undime, que é o elo que os une), por isso, não foram submetidos ao Gephi. Apesar de ser uma instituição que aglutina alguns agentes de interesses privados, não foi possível identificar relações desses sujeitos diretamente com outras instituições de cunho

privado. Além disso, da mesma forma que ocorreu no encontro anterior, para esse também não houve ata, impossibilitando o conhecimento das discussões feitas.

A quarta reunião ocorreu no dia 13 de fevereiro de 2014 e, nela, estiveram presentes consultores contratados para realizarem estudos no âmbito do GT-ADE, conforme o Quadro 14 demonstra.

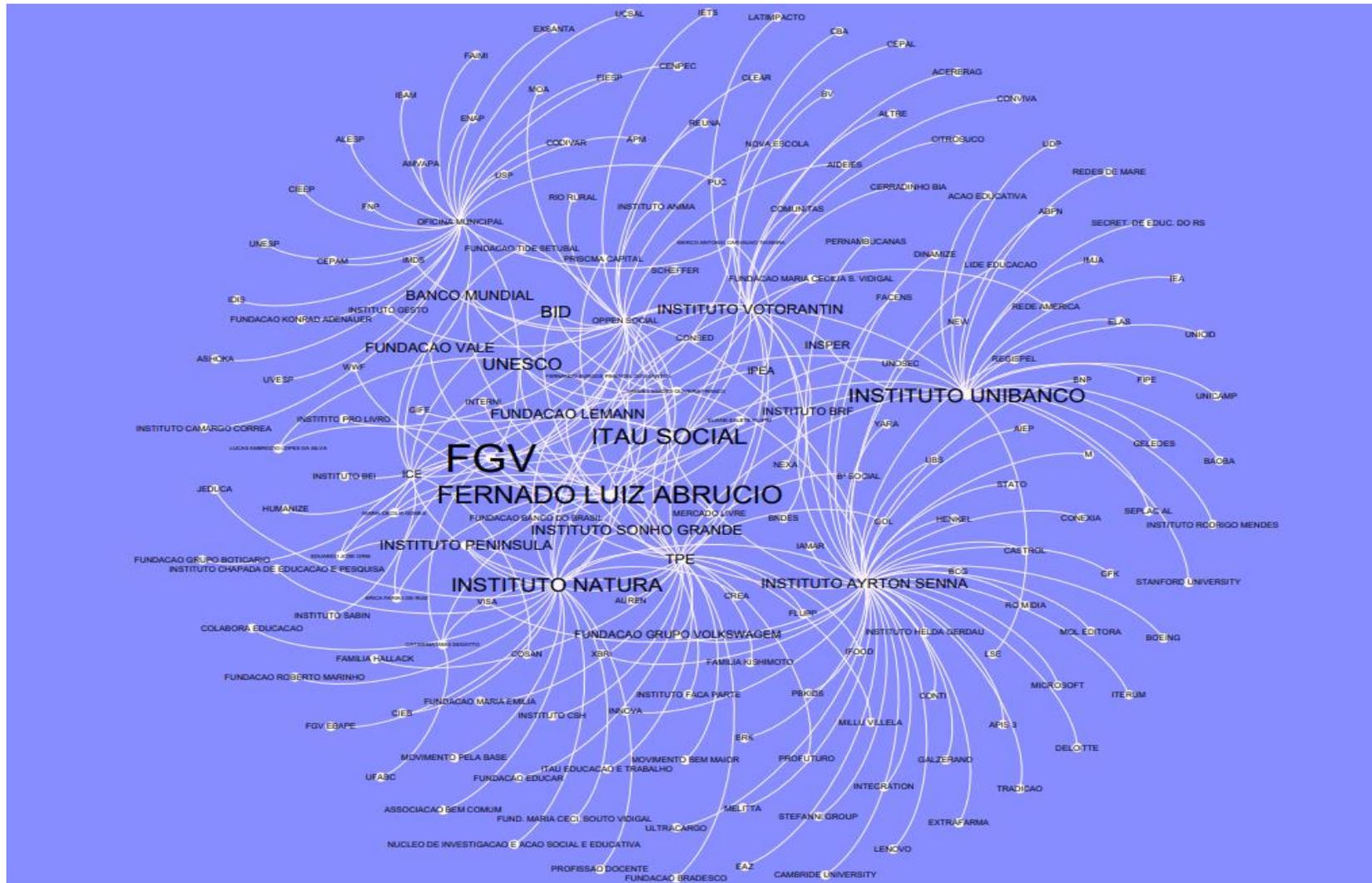
Quadro 14 – Consultores contratados – GT-ADE

Sujeitos	Editais	Objetos
Fernando Luiz Abrucio	6/2013	Estudo sobre organizações territoriais e consórcios públicos no país com o propósito de subsidiar tomadas de decisão relativas às ações colaborativas e cooperativas na política educacional
Eliane Salete Filipim; Fernando Burgos Pimentel dos Santos; Marco Antonio Carvalho Teixeira	7/2013	Estudo sobre experiências de consórcios públicos no Brasil, a partir da prospecção <i>in loco</i> e análise documental
Samuel Simões Oliveira Franco	8/2013	Mapeamento territorial de vulnerabilidades educacionais e proposição de regiões prioritárias para o estímulo de organização territorial, com vistas à redução das desigualdades e melhoria da qualidade da oferta educacional
Catarina Ianni Segatto; Eduardo José Grin; Erica Farias de Ruiz; Maria Cecília Gomes; Lucas Ambrózio Lopes da Silva	9/2013	Pesquisa de campo para verificar como as organizações territoriais estão sendo constituídas e implementadas para a ação colaborativa na área educacional, a partir da prospecção <i>in loco</i> e análise documental

Fonte: BRASIL, 2015b. Elaboração: a autora.

Ao pesquisar o Currículo Lattes dos sujeitos contratados, foi possível notar uma série de conexões institucionais. Tais elementos foram organizados em uma planilha e submetidos ao Gephi, o que gerou a Figura 15.

Figura 15 – Rede de sujeitos e instituições dos consultores contratados – GT/ADE



Elaboração: a autora.

Diferente de outras figuras geradas que mapeiam as redes sociais de instituições e sujeitos nesta pesquisa, na Figura 15 a FGV ganha destaque quando comparada com outras instituições de ensino, sendo a instituição que faz conexão com todos os consultores contratados. Ademais, pela primeira vez nas figuras desta pesquisa, um sujeito ganhou tanta centralidade na rede, sendo o Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio um elo que conecta todos os sujeitos indiretamente e quase todos diretamente. Em outras palavras, apenas o consultor Lucas Ambrózio Lopes da Silva não tem ligação direta com o Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio, porém, foi aluno da mesma instituição na qual os outros consultores também foram e que Dr. Fernando Luiz Abrucio é professor. Todos os outros sujeitos contratados têm ligações diretas, ora sendo alunos, ora integrando projetos de pesquisa juntos.

Seguidos desses dois atores que são os eixos centrais da rede, alguns agentes de interesses privados também ganham destaque, como, por exemplo, o Instituto Natura e o Itaú Social. O que se percebe é que os consultores contratados estão alinhados em uma mesma perspectiva, ligados por uma trajetória de estudos com o Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio na FGV. Além disso, é importante ressaltar que todos os integrantes têm ligações com agentes de interesses privados como financiadores de projetos de todos os sujeitos contratados como consultores.

Propriamente quanto ao conteúdo discutido na reunião, foi nessa ocasião que as problematizações quanto às concepções tanto dos ADE quanto de suas relações com o SNE começaram a tomar materialidade. Para demonstrar a natureza das convergências e divergências, foi elaborado o Quadro 15.

Quadro 15 – Comparativo de argumentos na quarta reunião (13/2/2014)

Sujeitos	Temas	Argumentos
Prof. Dr. Ivany Pinto (Cedes)	SNE x SUS	Sistemas distintos, bem como a natureza de suas colaborações.
Maurício Fernandes (FNCE)		SUS como uma referência possível para construção de um SNE.
Prof. Dr <sup>a</sup> Maria Margarida Machado (Anped)		SUS como referência para considerar os processos de privatização.
Prof. Dr <sup>a</sup> Gilda Cardoso de Araujo (Ufes)	Cooperação e coordenação federativa	O debate sobre o SNE mobiliza uma complexa discussão entre a colaboração e as competências comuns. Além disso, a cooperação federativa movimenta aspectos que precisam de acordos a serem pactuados, tais como: oferta, carreira, salário e padrões de qualidade.
Prof. Dr <sup>a</sup> Sofia Lerche Vieira (Unilab)		Destaque para a experiência do Ceará como mecanismo de colaboração e preocupação com

		as relações de autoridade entre estados e municípios, o que traz fragilidade e dificuldade para acordos.
Prof. Dr <sup>a</sup> Marcia Ângela (Anpae)	Diálogo	Necessidade de participação da Sase nos Fóruns estaduais para debater tal temática.

Fonte: Brasil (2015 B). Elaboração: a autora.

Com tais manifestações, é latente a relação entre a discussão do SNE com a dimensão federativa, que carece de aperfeiçoamento do ponto de vista dos dispositivos legais (Art. 23, Art. 211 e Art 214), tal como discutido ao longo desta pesquisa e indicado pela Prof. Dr<sup>a</sup> Gilda Cardoso de Araujo. Além disso, os argumentos expostos no Quadro 13 são apresentados de forma mais crítica quanto ao federalismo educacional brasileiro quando feitos pelos sujeitos ligados a instituições acadêmica públicas, como é possível observar nas representantes da Anpae, da Unilab, da Ufes, da Anped e do Cedes, em comparação com o representante do FNCE (MEC).

A alusão ao SUS quando se trata das possibilidades de instituição do SNE advém da tradição de sistemas únicos para forma organizacional (havendo para o campo da saúde, assistência social, segurança pública e outros), todavia, a essência da educação é distinta do campo da saúde (tanto do ponto de vista organizacional quanto do objetivo das áreas), tal como a Prof. Dr. Ivany Pinto aponta.

Para tanto, tal comparação demanda um esforço de demarcação específica dos campos, já que suas formas de atendimento são diferentes e, retomando o argumento da Prof. Dr<sup>a</sup> Maria Margarida Machado, até as formas de privatização não são semelhantes. A Prof. Dr<sup>a</sup> Sofia Lerche Vieira, apesar de fazer a crítica à centralização, também utiliza como exemplo o PAIC, que é um programa focado em avaliações de larga escala e que tem suas bases assentadas nos agentes de interesses privados.

Os argumentos apresentados no Quadro 13 estavam apenas pontuados na ata da reunião, não sendo possível saber o quão foram (ou se foram) debatidos e aprofundados, bem como mensurar a acolhida da secretaria aos indicativos.

No dia 11 de março de 2014, foi realizada a “Oficina do GT com Conselhos Estaduais e Municipais (Uncme e FNCE)”<sup>89</sup>, em que estiveram presentes os membros do GT e diversos representantes da Uncme como convidados. Nessa ocasião, a ata registra que a diretora Flávia

---

<sup>89</sup> Na ata dessa oficina estão disponíveis algumas apresentações em PowerPoint que não serão utilizadas como fonte de análise para evitar deduções, já que os conteúdos estão em tópicos e não há registro das falas dos expositores.

Nogueira fez uma fala em prol da cooperação territorial e que os estados não são providos de espaços de pactuação para garantir o direito à educação. A partir dessa explanação inicial, os presentes foram divididos em grupos e puderam dialogar entre si, todavia, as falas não foram registradas na ata, havendo apenas destaques gerais; dentre eles, vale o destaque para alguns pontos, tal como a indicação do “[...] reconhecimento das instâncias da sociedade civil como interlocutores de políticas públicas [...]” (BRASIL, 2015b, p. 109), mas não fica claro quais tipos de organizações da sociedade civil se trata tal indicação, logo, a lacuna abre margens para os agentes de interesses privados formarem alianças e até se inserirem de forma direta. Há outros pontos que chamam atenção por seu conteúdo agregador, como, por exemplo, o fomento à participação dos conselhos de educação, diálogo da Sase com os entes federados e implementação do SNE.

Quase um mês após a oficina foi realizada a quinta reunião do GT- ADE, no dia 8 de abril de 2014. Nessa reunião, não esteve presente nenhum novo sujeito, apenas membros do GT e convidados que já estavam participando dos encontros de forma frequente. Nessa ocasião, a Prof. Dr<sup>a</sup> Gilda Cardoso de Araujo foi expositora e Carlos Augusto Abicalil foi debatedor e, somente nessa quinta reunião, foram evidenciadas em ata as disputas presentes na discussão dos ADE.

A Prof. Dr<sup>a</sup> Gilda Cardoso de Araujo discutiu a concepção de território – que é polissêmica e pode ser um aspecto, inclusive, de dominação, visto que existe uma tensão que implica na construção do SNE, a disputa de interesses entre o MEC, o legislativo e o empresariado (em especial, por parte do TPE) – discussão tal, importantíssima, mas que nem sequer foi citada por parte da Sase durante as reuniões. Por parte do debatedor, Carlos Abicalil (que, como já exposto, foi Secretário da Sase), admitiu os conflitos e afirmou que, justamente por existirem, justificam a competição.

A partir disso e com contribuições de outros presentes, na ata parece haver quase um consenso de que não é necessário normatizar o território, já que se trata de algo fluido, mas sim haver um aprimoramento federativo – e, mais uma vez, as disputas de interesse especialmente no que se refere aos agentes de interesses privados não apareceram nas falas dos sujeitos presentes nas reuniões. O consenso não foi culminado entre os sujeitos, já que Neide Aparecida da Silva (representante da Undime) e Maria Teresa Peres (representante da Comunidade Educativa) – fortes defensoras dos ADE, até pela natureza de agentes de interesses privados que as instituições as quais elas representam se constituem e se relacionam – insistiram na inclusão da normatização do território no Art. 23 da CF/88.

Posteriormente, por conta do federalismo educacional brasileiro, alguns integrantes indicaram a dificuldade de conceber a estrutura de um SNE. Suzana Guimarães (representante da Secadi) reforça esse argumento do ponto de vista dos povos indígenas, que não se sentem contemplados na discussão sobre o SNE, além de que a concepção territorial apresentada imprime uma cultural gerencial.

Com o objetivo de apresentar os dados preliminares dos consultores do GT-ADE, foi realizada a sexta reunião no dia 10 de dezembro de 2014, em que todas as falas registradas em ata foram elogiando a produção, sem grandes debates. Um semestre depois, no dia 22 de julho de 2015, o grupo se encontrou para aprovar o relatório final do GT, também sem discussões registradas em ata.

No relatório do GT-ADE, pode-se identificar o movimento ambíguo, visto que “ora questiona a fragilidade dos ADE enquanto política pública, [...] ora ressalta positivamente sua suposta qualidade de instrumento de gestão [...]” (MOTTA; ARGOLLO, 2016, p. 291). Como foi indicado ao longo desta seção, em diversos momentos registrados em atas das reuniões, por parte dos integrantes da Sase, os ADE eram validados e defendidos. Já no que tange aos sujeitos ligados a Universidades Federais, em geral o posicionamento foi contrário – com destaque para a Prof. Dr<sup>a</sup> Gilda Cardoso de Araujo. Esse movimento foi descrito inclusive no relatório final.

Para parte dos membros do grupo, os arranjos seriam em geral pouco institucionalizados e com limitados mecanismos de transparência, participação e controle social, ou seja, um formato aparentemente pouco adequado a um SNE organizado, vinculante, assegurador de unidade e de ações integradas. (BRASIL, 2015a, p. 6).

Além disso, vale o destaque que o GT começou no ano de 2012 e seu relatório final ficou pronto no ano de 2015, ou seja, parte das reuniões ocorriam enquanto o PL do PNE estava em tramitação, e, apesar da citação a suprassumo admitir as fragilidades do instrumento, o relatório final prescreve:

Tanto a agenda instituinte quanto o tratamento a ser dado aos temas conexos ao GT na tramitação do PL do PNE deveriam ser considerados nos seus produtos finais. **Deveria haver muita sinergia entre a condução e a produção do Grupo com aquilo que viesse a ser incorporado ao PNE** e com o contexto da agenda instituinte. **Todos concordavam** que debater o tema e reconhecer inovações institucionais como os arranjos era importante na busca de melhoria da educação no país; entretanto, havia a preocupação quanto à durabilidade e sustentabilidade das políticas, **bem como a inclusão dessa discussão no contexto da agenda dos planos e do SNE**. (BRASIL, 2015a, p. 6-7, grifos nossos).

Ou seja, o percurso de validação dos arranjos por meio do GT visava a integração do instrumento no PNE (2014-2024), vinculado ao SNE. Também destacado na citação, há uma

menção de consenso por parte dos sujeitos presentes que, ao decorrer das atas das reuniões, não é possível perceber, já que estavam diante de uma pluralidade de atores.

Logo, por não questionar as parcerias público-privadas como um dos pilares que sustentam o Regime de Colaboração horizontal mediante os ADEs, o GT/ADE naturalizou este instrumento de gestão e ocultou o fato de que foi uma criação de membros do movimento TPE. Portanto, quanto à disputa entre duas propostas de SNE, na negociação entre os diferentes grupos no interior do MEC predominou a perspectiva empresarial do TPE, no tocante à organização do sistema público de ensino em conformidade com as demandas do mercado local. (MOTTA; ARGOLLO, 2016, p. 291-292).

Foi nessa perspectiva que os consultores contratados – todos vinculados a agentes de interesses privados – fizeram a defesa dos arranjos, bem como, ao mesmo tempo, a Sase validou a presença deles. Em um dos produtos<sup>90</sup>, foi utilizado o argumento de que seria necessário romper com descontinuidades dos governos subnacionais, sendo reforçada a participação dos agentes de interesses privados.

Para romper com esta realidade, a União, os governos estaduais, a comunidade epistêmica, os profissionais da área e **as organizações da sociedade (como ONGs, movimentos sociais e empresas/Fundações empresariais) precisam incentivar a formação de empreendedores de políticas regionais e ajudar os que já existem [...]**. (BRASIL, 2015b, p. 207, grifos nossos).

[...]

É possível, por fim, a criação de formas de cooperação federativa provocadas ou mesmo lideradas por atores não governamentais. **Este fenômeno tem crescido no país, uma vez que ONGs, Fundações Empresariais, movimentos sociais, universidades, organismos internacionais e empresas têm atuado cada vez mais em políticas públicas.** Tais iniciativas visam melhorar a capacidade de gestão e implementação de programas pelos governos locais, bem como podem aumentar a legitimidade de suas ações perante a população. (BRASIL, 2015b, p. 210).

É justamente essa disputa que Araujo (2013) retrata: de um lado existem os agentes de interesses privados que defendem os arranjos como sinônimo de Regime de Colaboração e, do outro, os profissionais da educação buscando alternativas para o complexo pacto federativo que existe no Brasil, a fim de institucionalizar o Regime de Colaboração via leis complementares para garantir o direito à educação baseado no princípio de equidade. Logo, há uma disputa de concepções que não é trivial do ponto de vista do federalismo educacional, da influência neoliberal no campo da educação e na disputa pela hegemonia.

Cabe, então, retornar aos sujeitos que foram contratados como consultores para o GT-ADE, ligados de forma direta e indireta aos agentes de interesses privados, ou seja, a escolha desses

---

<sup>90</sup> Produto 3, feito pelo consultor Dr. Fernando Luiz Abrucio.

atores não foi ao acaso, já que formam uma rede em sintonia de interesses e conexões. Nesse sentido, quando o Relatório Final do GT-ADE indica que os materiais produzidos sobre os ADE “[...] poderiam apontar contribuições para a área educacional” (BRASIL, 2015a, p. 7), não só valida o instrumento, mas também pactua com os agentes de interesses privados que o fomentam, bem como sua participação nas políticas educacionais no geral.

Mais de uma dezena de atividades foram realizadas, entre reuniões ordinárias, reuniões técnicas e outras agendas, com o intuito de assentar conceitos e construir uma vinculação do tema “cooperação nos territórios” ao papel da SASE em sua missão de coordenar a agenda instituinte do SNE, especialmente tendo em vista o debate sobre o aperfeiçoamento e/ou indução de instrumentos jurídicos de cooperação federativa e sobre possíveis estímulos à colaboração entre os sistemas de ensino. (BRASIL, 2015a, p. 7).

Fica claro que o MEC não omite, até incentiva, a ação indutora dos agentes de interesses privados na educação pública, no que adere sua perspectiva de inclusão dos ADE não somente como instrumento de Regime de Colaboração, mas também como parte do SNE. Essa relação com os agentes de interesses privados e o MEC no que concerne aos ADE é admitida de forma explícita no relatório de atividades de 2006 a 2009 do TPE.

Para apoiar Municípios na implementação de ações que promovam a melhoria de seus indicadores educacionais, o Todos Pela Educação deu início em 2009 ao projeto Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), que conta com a parceria do MEC e de várias instituições públicas e privadas. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2009, p. 53).

Esse imbricamento entre os agentes de interesses privados e o MEC dialoga com a concepção gramsciana de que o Estado “[...] é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados [...]” (GRAMSCI, 2002 A, p. 63). A relação entre o anúncio de um amplo GT para tratar do Regime de Colaboração e relacioná-lo ao SNE cria uma atmosfera de acolhimento daquilo que vinha sendo discutido na Coneb e nas Conaes, todavia, a realidade da hegemonia às avessas desvela essa investida apenas como a criação de uma falsa sensação de engajamento para tal.

Os sujeitos presentes na centralidade do GT-ADE, e em geral em torno das ações da Sase, nem sempre eram de forma clara representantes dos agentes de interesses privados, mas, quando pesquisados em suas conexões, sempre estavam em ligação. Em resumo, essa aparência das ações da Sase sobre o Regime de Colaboração e o SNE é um mecanismo aperfeiçoado de disputa pela hegemonia, fornecendo aos profissionais da educação um sentimento de resposta aos seus anseios, enquanto, na verdade, o MEC está deliberando um instrumento frágil e ao

mesmo tempo problemático, já que coloca os agentes de interesses privados em meio a uma pactuação que deveria ser somente entre entes federados, além disso, refletindo à concepção de SNE, de forma que contemple a presença desses atores e sua atuação.

Nos termos da hegemonia às avessas no contexto político do lulismo, Francisco de Oliveira explica que

É uma vanguarda que se converteu ao atraso comida pela vanguarda. Quando o PT se mete a gerenciar o capitalismo em sua fase financeira (que é o que ele está fazendo), é devorado pelo atraso, no sentido de negar as reivindicações da classe trabalhadora e da sociedade brasileira. Ele está sendo comido não pelas forças do atraso, mas sim pelas forças do progresso. É o progresso da acumulação, dominado pelo capital financeiro. É essa a contradição que eu encontro nessa decadência do PT como partido da transformação. (OLIVEIRA, 2010, s/p).

Nas obras de Francisco de Oliveira, a gerência tanto do capitalismo quanto dos problemas sociais é a marca da hegemonia às avessas característica do período lulista, porque esse imbricamento não efetiva aquilo que a “classe trabalhadora e a sociedade” (tal como na citação) – ou nos termos mais gramscianos, a classe dominada – reivindica, mas faz parecer que está mobilizando ações para tal, ao passo que a classe dominante segue no direcionamento das políticas públicas.

No relatório final do GT-ADE, é possível identificar facilmente trechos que citam os problemas dos ADE no que se refere ao controle social e à transparência, à informalidade e outros aspectos, como na citação abaixo:

Os denominados “Arranjos de Desenvolvimento da Educação” são frágeis do ponto de vista institucional, pois não são constituídos enquanto figuras jurídicas e em geral não alcançam níveis elevados de participação e acompanhamento social. Não se caracterizam pela existência de uma sede, um quadro específico de funcionários e recursos próprios; não possuem normas que obriguem mecanismos de transparência, participação e controle social. Não ofertam um serviço público, como na maioria dos consórcios e se caracterizam mais como fóruns de articulação. A informalidade institucional e a baixa capacidade de formular e implementar ações governamentais dificultam pactos federativos sustentáveis em torno de desafios educacionais e não viabilizam o recebimento de recursos públicos para o financiamento de suas ações. O ADE pode e deve ser considerado e aproveitado no escopo de sua característica principal: como uma articulação informal que pode “evoluir” para um mecanismo de cooperação juridicamente forte e legitimado [...]. (BRASIL, 2015a, p. 58).

Ao mesmo tempo que também é possível identificar o movimento percebido ao final da citação acima e ao longo das atas das reuniões do GT, as fragilidades são os aspectos para serem superados e não elementos que fazem com que o instrumento não seja recomendado pela Sase, especialmente no que se refere à atuação dos agentes de interesses privados, como, por exemplo, quando indicado que “[...] foi possível observar experiências em que atores não

governamentais (mais especificamente Fundações Empresariais, universidades, ONGs e organismos internacionais) tiveram um papel decisivo em prol da colaboração em alguns territórios” (BRASIL, 2015a, p. 49). Tais avanços dos agentes de interesses privados sobre o que deveria ser papel dos entes federados é a crescente do neoliberalismo.

Por fim, o relatório final do GT-ADE traz um apanhado de toda essa trajetória já remontada nesta seção, incluindo também as considerações feitas nos produtos elaborados pelos consultores contratados, tal como também já discutido aqui. O relatório não apresenta uma materialização sistemática para regulamentar os ADE, mas sim um levantamento das experiências ocorridas até aquele momento, destacando suas potencialidades.

O GT-ADE foi instituído com apenas um ano de existência da Sase; ali se iniciou o maior símbolo da trajetória hegemônica às avessas. O discurso apresentado sobre a utilização do GT para discutir e analisar os ADE foi muito ruidoso e as lacunas apresentadas nesta seção indicam que a secretaria utilizou o SNE e a falta de regulamentação do Regime de Colaboração como pretexto para se debruçar nos ADE. Além disso, a partir do software Gephi foi possível identificar a participação ativa e a influência dos agentes de interesses privados nas redes de conexões dos presentes no GT. Para compreender essas tensões de forma mais direta quanto à proposição da Sase sobre o SNE, a próxima seção se debruçará sobre tal temática.

## 5.5 A SASE E O SNE (2013-2016)

A Sase teve uma produção escassa sobre o SNE, apesar de a temática constar como seu objetivo fundamental. Esta seção tem o objetivo de analisar as produções vinculada à Sase sobre o SNE, sendo elas: *O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos* – Almeida Junior *et al* (2014); *Sistema Nacional de Educação* – Abicalil *et al* (2015a); *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país* – Abicalil *et al* (2015b), bem como participações em audiências públicas e eventos, e o PL sobre o Art. 23 da CF/88 e o SNE, elaborado pela Sase. Vale destacar que os textos mencionados não foram assinados institucionalmente pela Sase; os dois primeiros foram feitos a pedido da Sase e são de autoria de especialistas, e o último, que foi feito por membros da Sase, é de autoria individual e não institucional em decorrência da falta de consenso conceitual da instituição.

A Sase participou, em fevereiro de 2013, do IV Seminário de Educação Brasileira – IV SEB, realizado pelo Centro de Estudos Educação & Sociedade-CEDES, na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). De acordo com Nogueira (2016), nessa ocasião o secretário Binho Marques falou sobre os ADE e foi bastante criticado<sup>91</sup>. No mês seguinte, a secretaria organizou a Conferência “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação”<sup>92</sup>.

Ao final da conferência, foi elaborado um livro intitulado “O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto”<sup>93</sup>, organizado por Célio Cunha, Moacir Gadotti, Genuíno Bordignon e Flávia Nogueira, e seu quinto capítulo, intitulado “O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos”<sup>94</sup>, é de autoria de membros da Sase. Apesar de iniciar o texto apresentando a Sase, segundo o relatório de Nogueira (2016), não foi escrito em nome da secretaria, fato ocasionado pela falta de consenso interno no MEC.

No capítulo “O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos”, nós, da SASE, procuramos indicar que havíamos ouvido e incorporado as críticas recebidas no debate do IV SEB. Se a obra for revisitada, todos verão a assinatura de quatro autores (Binho Marques, Flávia Nogueira, Antônio Lambertucci e Geraldo Grossi Junior), **mas não verão referências à SASE. Não havia ainda acordo interno no MEC que sustentasse uma assinatura institucional.** (NOGUEIRA, 2016, p. 7, grifos nossos).

O desacordo mencionado pela autora aparece com recorrência ao longo do texto, sendo possível identificar que “Havia enorme desacordo e descompasso **em todas as esferas de governo e entre as organizações educacionais e acadêmicas**” (NOGUEIRA, 2016, p. 6, grifo nosso). Além disso, chama atenção a não institucionalidade do texto; já que se foi nominada a tarefa de instituir o SNE, certamente não são os autores como indivíduos, mas sim os setores, as secretarias, as divisões e as autarquias do MEC.

A instituição do SNE, no texto, é demarca também como um desafio mediante a necessidade de consensos e acordos com diversos atores, todavia, também demonstra inclinação de maior acordo à instituição de um sistema de sistemas (ALMEIDA JUNIOR *et al*, 2014), ou seja, sem haver de fato uma mudança efetiva na estruturação do federalismo educacional brasileiro.

<sup>91</sup> Por se tratar de um texto sem pretensão de ata, não foi possível ter conhecimento da fala proferida no evento.

<sup>92</sup> A conferência ocorreu do dia 12/03/2013 ao dia 13/03/2013, na USP.

<sup>93</sup> BRASIL. Ministério da Educação. O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: MEC/SASE. 2014. Disponível em: >[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro\\_pioneiros\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro_pioneiros_final.pdf)<.

<sup>94</sup> De autoria de Arnóbio Marques de Almeida Júnior, Flávia Maria de Barros Nogueira, Antônio Roberto Lambertucci e Geraldo Grossi Junior.

Quanto ao conteúdo do texto, Almeida Junior *et al* (2014) definem o papel do MEC na construção do modelo/desenho de SNE como coordenador do esforço nacional de pactuação em busca do equilíbrio, justificando que, sem um alinhamento mínimo de ideias fundantes do sistema, não seria possível evitar a dispersão do foco. Parece que a discussão teórica foi preponderante e o MEC se perdeu, falhando em sua função de instituição do SNE por meio da Sase, ou nunca houve uma real intenção de desenhar um SNE – visto que as ações da secretaria ficam no *looping* de necessidade de discussão conceitual, ações que não tinham ligações diretas com a instituição do sistema e curtos textos sem caráter exequível e que não assumem nem mesmo autoria institucional.

No que se refere ao papel da União, o texto define que “[...] deve exercer o papel indutor das políticas educacionais, mas as formas como estas políticas são elaboradas e decididas ainda não estão suficientemente resolvidas” (ALMEIDA JUNIOR *et al*, 2014, p. 116), e que suas atribuições seguiriam as mesmas que já estão previstas em lei. Todavia, essa posição em que a União segue como ente centralizador em um federalismo que na teoria é – ou deveria ser – descentralizado, em um SNE que deveria estar articulado em Regime de Colaboração, exigiria um esforço de coordenação e colaborativo, e não indutivo. Logo, se a intenção fosse apresentada no sentido de um papel mais presente por parte da União via apoio financeiro e técnico – que, do ponto de vista do financiamento da educação, sendo o ente federado com maior arrecadação, seria o ideal –, a perspectiva adotada teria outro tom.

Leva-se em consideração esse aspecto do financiamento da educação em correlação com a garantia de qualidade da educação no contexto brasileiro marcado por fortes disparidades, lembrando que o texto analisado e o evento que dele provém está situado no contexto de 2013-2014, ou seja, na aprovação do PNE em que foi incluso tanto o CAQ quanto o CAQi em seu texto final – sendo considerado uma grande vitória para o campo educacional do ponto de vista legal, entretanto, sua materialidade é um desafio. Em Almeida Junior *et al* (2014, p. 116-117, grifos nossos),

Todos concordam com a necessária definição deste princípio, mas precisamos saber até que ponto **a visão de padrão de qualidade se confunde com a qualidade padrão**, que é o oposto do que se pressupõe de um federalismo educativo. Para definir padrão nacional de qualidade **não podemos nos deter a listar, de maneira uniforme, itens que devem compor as condições de cada escola ou cada sistema**, como se fossem todos iguais. A padronização excessiva é nefasta do ponto de vista da valorização das diversidades.

[...]

Quando a ação ou a decisão é padronizada ao extremo, o sistema perde a capacidade de reagir ao inevitável e permanente imprevisto.

Ocorre que a discussão em torno da garantia de qualidade nas escolas é feita a partir de cálculos e listagens pautados no que é mínimo para garantir educação de qualidade, ou seja, visando assegurar elementos básicos a todas as escolas, e não na perspectiva de padronizar as escolas. Até porque, mesmo que todas as escolas tivessem todos os elementos mínimos para garantir qualidade na educação dos alunos e alunas, as escolas ainda seriam diferentes, já que o contexto escolar é sempre diverso e em movimento, especialmente se tratando do Brasil, que tem uma dimensão continental e regiões com características diversas. Garantir elementos básicos para as escolas brasileiras é uma forma de buscar a equidade educacional, sendo que uma perspectiva de SNE que diverge dessa concepção dificilmente conseguirá resolver o problema de desigualdade enfrentado no país.

Sobre a qualidade da educação, Almeida Junior *et al* (2014, p. 117) esclarece que

A qualidade obviamente não se restringe ao estabelecimento de padrões mínimos de condições materiais, embora este seja sem dúvida um importante aspecto do conceito polissêmico, uma vez que tem reflexos nas condições de trabalho, na segurança, salubridade, autoestima, entre outros.

Esta pesquisa corrobora com a afirmativa no texto analisado, todavia, na perspectiva de que tanto os recursos materiais quanto os de caráter imateriais (como, por exemplo, os salários dos professores) devem estar alinhados à saber qual a métrica básica, não para cristalizar, mas para garantir que nenhum sujeito envolvido no processo educativo (alunos, professores, gestores etc.) ou instituição de ensino esteja em condições precárias, a ponto de não estar assistido pelo menos com aquilo que é básico.

Em síntese, Almeida Junior *et al* (2014) muito se perguntam sobre como fazer, apresentam os aparatos legais existentes, mas não materializam aspectos que poderiam de fato contribuir para a equidade educacional, trazer mais organicidade para os sistemas de ensino e indicar resoluções das lacunas federativas da educação brasileira. Após a publicação do texto, Nogueira (2016, p. 7) afirma que “O passo seguinte precisava ser, portanto, uma tentativa de avanço nos acordos conceituais possíveis, dentro e fora do MEC”. Essa divergência tanto citada no relatório de Flávia Nogueira quanto em outros textos vinculados à Sase, como foi mencionado em Almeida Junior *et al* (2014), não deixa claro quais são os sujeitos e instituições que estão em desacordo, todavia, é possível identificar que, por exemplo, a questão do financiamento da educação em relação à qualidade educacional não foi consensual com os presentes no GT-CAQ.

A questão da falta de consensos também foi citada na publicação do texto “O Sistema Nacional de Educação”, de autoria de Abicalil *et al* (2015a). Além disso, o texto conceitual foi considerado genérico, já que a expectativa dos profissionais da educação era de um PL sobre o SNE, mas a Sase optou pelo texto, mais uma vez, por falta de consenso (NOGUEIRA, 2016).

Assim, elaboramos um novo texto: “O sistema Nacional de Educação”. Fizemos isto com a ajuda inestimável de quatro pessoas – um grupo que carinhosamente chamamos de “G4”: Carlos Augusto Abicalil, Carlos Roberto Jamil Cury, Luiz Fernandes Dourado e Romualdo Portela. **Beatriz Luce**, então Secretária de Educação Básica, fez uma leitura final e com muita habilidade fez pequenos ajustes que melhoraram muito o texto, especialmente no que se refere ao papel supletivo dos estados.

O texto foi elaborado e aprovado pelo **Ministro José Henrique Paim** em junho de 2014 [...].

[...]

É fato: nós também gostaríamos de ter feito um texto mais detalhado – não em formato de projeto de lei, mas com dispositivos mais claros com relação à estrutura e funcionamento dos sistemas. Inclusive havíamos avançado mais no capítulo publicado com nossa autoria pessoal, sem aval institucional. Entretanto, naquele momento, este era o acordo mínimo possível dentro e fora do MEC. (NOGUEIRA, 2016, p. 7, grifos nossos).

Um mês antes, em maio de 2014, tanto o Ministro José Henrique Paim quanto Maria Beatriz Luce (que, por sua vez, tem suas relações voltadas para relações acadêmicas vinculadas à garantia do direito à educação) participaram da assembleia dos sócios fundadores do TPE, onde “[...] foram debatidos os principais desafios e prioridades da atuação do movimento nos próximos 8 anos” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014, p. 46). Não é possível afirmar até que ponto as concepções do TPE estão impressas no texto, porém, a vinculação direta de pelo menos dois sujeitos que incidiram sobre o texto existe.

Além disso, o texto fornece pistas das possíveis divergências e entraves quanto ao SNE, o qual indica que “As resistências tácitas e explícitas contra a assinalação de um Sistema Nacional de educação, seja por entidades privadas, seja por estados-membros da Federação, seja pela própria União, fazem parte do complexo cenário de elaboração e pactuação, próprios do federalismo brasileiro” (ABICALIL *et al*, 2015a, p. 456).

Esse aspecto é muito importante para compreender a hegemonia às avessas deliberada no que se refere ao SNE, que foi inserido no debate nas Conaes (promovidas no âmbito do MEC), criada a Sase para tratar do assunto, e aplicado no PNE; porém, ao mesmo tempo, há um conjunto de atores (incluindo o Estado) que cria entraves para sua realização. Esse

imbricamento é a disputa pela hegemonia, porém às avessas, com a aparência de participação e atendimento dos interesses dos profissionais da educação.

Ainda sobre os dissensos e consensos acerca do SNE, destaca-se a ausência de Binho Marques na autoria do texto, que, por exemplo, quanto ao aspecto da qualidade da educação, há uma nítida diferença nas colocações feitas pelo secretário, em comparação ao texto de Abicalil *et al* (2015a, p. 455, grifo nosso).

Por tudo o que foi dito, a consistência de um Sistema Nacional de educação decorrerá do direito à educação e do dever do Estado efetivados, seja naquilo que é nacional, seja no que é próprio do regime autônomo federativo, inclusive no respeito às diversidades culturais. **A presença dos adjetivos comum, básico e mínimo na constituição e na lei de diretrizes e Bases da educação Nacional colabora, do ponto de vista conceitual e da legislação, para a articulação entre o nacional e o local. Este comum, básico e mínimo, de um lado, evitam a dispersão e, de outro, efetivam a articulação do uno e do múltiplo por meio de uma ação organizada e permanente do estado Nacional.**

Ou seja, no aspecto mencionado, a concepção de qualidade educacional em Abicalil *et al* (2015a) estava mais ligada à garantia do direito à educação do que à concepção apresentada em Almeida Junior (2014).

Com apenas um mês depois da produção desse texto, foi apresentado à Câmara dos Deputados o PL 413/2014, de autoria de Sâguas de Moraes (PT/MT), versando sobre o Art. 23 da CF/88, ao passo que, em concomitância, a Sase elaborava um novo texto (de junho de 2014 até junho de 2015) que veio a se tornar o artigo intitulado “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país”, de autoria de Abicalil *et al* (2015b) – tendo os mesmos autores de Abicalil *et al* (2015a). Primeiro, será analisado o texto de Abicail *et al* (2015 B) e, depois, a proposição do PL 413/2014.

No texto, são propostas alterações legais para instituição do SNE. Para tanto, ressaltam o PNE (Artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 11º e 13º; Estratégias 2.1, 2.2, 3.3, 17.1, 20.6, 20.7, 20.9 e 20.10; Meta 20) como instituidor do SNE, considerando que apenas a sanção de uma Lei para o sistema não seria suficiente, propondo, então, as seguintes adequações: “[...] alterações na LDB; regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal - ou a Lei de Responsabilidade Educacional; adequação das regras de financiamento e adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais” (ABICALIL *et al*, 2015b, p. 460).

As propostas de Lei de Responsabilidade Educacional não se relacionam diretamente com o Art. 23 da CF/88. Ao passo que a discussão feita em torno de sua regulamentação se refere ao estabelecimento das responsabilidades dos entes federados para aprimorar o federalismo

educacional e suas formas de colaboração, a Lei de Responsabilidade Educacional busca conectar o aspecto das responsabilidades para penalizar gestores que não alcançarem metas em testes. Em Nogueira (2016), a diretora afirma que a Sase era contrária às punições, especialmente relacionadas ao atingimento de metas de desempenho.

Ao mesmo tempo que, no texto, é indicado o Regime de Colaboração como a mesma matéria da Lei de Responsabilidade Educacional, também versa sobre a necessidade de adequação legislativa (regulamentação), apresentando o Regime de Colaboração como princípio orientador conceitual e que, por isso, não necessitaria de regulamentação. Além desse aspecto contraditório e impreciso do ponto de vista conceitual, Abicalil *et al* (2015b) não abarca a produção já existente sobre a necessidade de regulamentação do Art. 23, bem como revela a revisão bibliográfica desta pesquisa. Por fim, o texto é encerrado com uma curta agenda que foi reproduzida na Figura 16.

Figura 16 – Agenda para o SNE de Abicalil *et al* (2015b)

**Uma agenda**

2015	julho e agosto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• apresentação do presente texto pelo MEC;</li> <li>• elaboração de uma proposição sobre a Base Nacional Comum e CAQi/CAQ</li> <li>• início dos debates nacionais</li> </ul>
	setembro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sistematização de primeiras contribuições para este documento e divulgação dos demais (BNC, CAQi/CAQ)</li> </ul>
	setembro a dezembro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• amplo debate nacional sobre todos os documentos apresentados, com recebimento de contribuições de entidades nacionais</li> </ul>
2016	janeiro e fevereiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sistematização das contribuições recebidas e distribuição dos documentos sistematizados</li> <li>• elaboração de projetos de leis e documentos ao CNE</li> </ul>
	março a junho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• diálogo com conselheiros e parlamentares, envolvendo Secretarias, Conselhos e Fóruns Estaduais e Municipais de Educação</li> <li>• tramitação dos projetos</li> </ul>
	julho a dezembro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• estruturação de uma rede de assistência técnica para adequação das leis que organizam os sistemas estaduais e municipais de ensino</li> </ul>

Fonte: Abicalil *et al.*, 2015b, p. 473.

Nessa agenda para concretizar o SNE, percebe-se algumas lacunas importantes e que revelam sua fragilidade. Em primeiro lugar, no texto apresentado para indicar os caminhos para a instituição do SNE não há sequer uma assinatura institucional, ou seja, não representa de fato o posicionamento da Sase quanto à instituição do SNE. Observa-se ao longo dos textos a

constante menção de falta de consensos dentro e fora do MEC, o que é o motivo de tal ausência de institucionalidade.

Com base nas fontes analisadas até este momento da pesquisa, com destaque para os três textos analisados referentes ao SNE e o capítulo sobre o GT-ADE, foi possível identificar alguns posicionamentos contrários que o relatório de Nogueira (2016) cita.

Apenas com as análises dos documentos já se encontram algumas divergências de concepções e de forças políticas que incidem sobre a temática do SNE de forma muitas vezes oposta. Evidencia-se uma dualidade de concepções entre Carlos Abicalil e Binho Marques, os dois gestores que passaram pela Sase no recorte temporal analisado nesta pesquisa. Por mais que Carlos Abicalil tenha saído da gestão da Sase no cargo de secretário, sendo substituído por Binho Marques, ele continuou próximo à secretaria e produzindo com ela em parceria, mesmo com concepções diferentes as de Binho. Além disso, forças externas ao MEC também estavam em divergências e incidindo sobre a temática; de um lado, é possível perceber os agentes de interesses privados em parceria com a Undime e o Consed, e do outro, alguns professores universitários – com destaque para a Prof. Dr<sup>a</sup> Gilda Cardoso de Araujo<sup>95</sup> – e a CNDE.

Para além dessas disputas de interesses, o texto de Abicalil *et al* (2015b) também não é fiel aos avanços já sistematizados nas Conaes. Outro ponto é que as proposições sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) já estavam ocorrendo e com fortes investidas do empresariado via Movimento Pela Base, desde 2014, além de ter sido discutida de forma escassa com os profissionais da educação (ROSA; FERREIRA, 2018). Por fim, estimava-se a realização de debates nacionais em 2015, em um cenário de forte ameaça democrática anunciada no documento Uma Ponte para o Futuro, da Fundação Ulysses Guimarães e do MDB<sup>96</sup>, o que já fragilizava possíveis avanços para 2016.

Tanto é que Abicalil *et al* (2015b) deixam claro a possibilidade de chegar ao ano de 2016 sem cumprir as tarefas expostas. Daniel Cara, na época coordenador da CNDE, criticou o

---

<sup>95</sup> Professora na Ufes e coordenadora do Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais (da mesma universidade).

<sup>96</sup> “Todas as iniciativas aqui expostas constituem uma necessidade, e quase um consenso, no país. A inércia e a imobilidade política têm impedido que elas se concretizem. A presente crise fiscal e, principalmente econômica, com retração do PIB, alta inflação, juros muito elevados, desemprego crescente, paralisação dos investimentos produtivos e a completa ausência de horizontes estão obrigando a sociedade a encarar de frente o seu destino. Nesta hora da verdade, em que o que está em jogo é nada menos que o futuro da nação, impõe-se a formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial, capaz, de num prazo curto, produzir todas estas decisões na sociedade e no Congresso Nacional. Não temos outro caminho a não ser procurar o entendimento e a cooperação. A nação já mostrou que é capaz de enfrentar e vencer grandes desafios. Vamos submetê-la a um novo e decisivo teste” (PARTIDO...; FUNDAÇÃO..., 2015, p. 2).

planejamento da secretaria – especialmente no que tange a sua pretensão de reflexo no Congresso Nacional.

[...] Não existe força política que consiga aprovar uma lei complementar de março a junho do ano que vem como proposto pela Sase. Não é uma questão já discutida pela opinião pública brasileira e não há consenso entre os parlamentares sobre o SNE e a regulamentação do pacto federativo na educação. (DE OLHO NOS PLANOS, 2015, s/p.).

[...]

A Conae determina inclusive estratégias e calendários muito mais avançados do que o próprio MEC tem trabalhado. A Conferência é instrumento deliberativo que traz referências e o próprio ministério não deveria mais estender um debate que já foi esgotado na Conferência pelos delegados de todo o país. (DE OLHO NOS PLANOS, 2015, s/p).

Passando tanto tempo de existência da Sase, que já completava 4 anos, a secretaria não havia conseguido mobilizar as deliberações já feitas nas Conaes por conta da falta de consensos que, como observado nesta pesquisa, diz respeito à disputa de interesses, especialmente com a presença de agentes de interesses privados e sua demanda por inserção na estrutura do SNE e de instrumentalização do ADE no campo do Regime de Colaboração.

Como já indicado, por mais que o texto de Abicalil *et al* (2015b) tenha sido publicado no ano de 2015, sua produção se iniciou em 2014 em concomitância com a apresentação do PL 413/2014 que, “Dada a similaridade de conceitos, ambos os textos foram sendo discutidos nos mesmos debates, resultando em melhor definição das similaridades e das divergências entre ambos” (NOGUEIRA, 2016, p. 8). O PL produzido com auxílio de Carlos Abicalil (BRASIL, 2015f) fez a movimentação de tentar instituir o sistema de sistemas, nominado em seu Art. 4, que diz:

Art. 4º O Sistema Nacional de Educação, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do estado e da sociedade brasileira compreende o Sistema Federal, os Sistemas Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios constituídos em lei dos respectivos entes federados. (BRASIL, 2014g, p. 2).

Logo, sem criar nenhuma grande alteração na estrutura vigente. O mesmo ocorre com o campo do financiamento, que não levou em consideração o CAQ e CAQi para garantir o padrão de qualidade educacional. A novidade que o projeto trouxe foi a proposição de estabelecimento de comissões tripartites com a seguinte constituição:

Art. 14. Fica instituída, no âmbito da União, sob a coordenação do Ministério da Educação, a Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa, constituída por:

I - 5 (cinco) representantes do Ministério da Educação;

II - 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelos seus pares;

III - 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelos seus pares. (BRASIL, 2014g, p. 6).

A comissão teria como competência operacionalizar tudo aquilo que compete ao interesse nacional da educação, tal como estabelecimento das competências supletivas de cooperação dos entes federados, ações do PNE, programas e projetos educacionais, custo anual por aluno e outros. Ocorre que tal comissão não destina participação para os profissionais da educação, a comunidade acadêmica e as associações que atuam de maneira constante e consistente nas discussões do direito à educação, como, por exemplo, a CNDE, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), a Anped, a Anfope e a Anpae – tais quais participaram e ajudaram a dar mais consistência aos acúmulos das Conaes.

Binho Marques foi convidado para participar da audiência pública do PL 413/2014, nº 1399/15, no dia 18 de agosto de 2015. Além do secretário, estiveram presentes Virginia Maria Pereira de Melo (Undime), Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-SP), Jorge Carvalho Nascimento (Consed), Daniel T. Cara (CNDE), Darli Zunino (Uncme), Andrea Barbosa Gouveia (Anped), Luiz Araujo (Fineduca) e Barbara Melo (União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - Ubes).

Na fala do secretário, ele indica que o PL 413/2014 “[...] está muito próximo de todo o debate que está acontecendo dentro do Ministério da Educação [...]” (BRASIL, 2015f, p. 3) e que não é adequado tratar dele sem abordar o PLP 15/2011, de autoria do Deputado Felipe Bornier (PHS/RJ), que dispõe sobre normas de cooperação em relação à responsabilidade educacional; assim, o vinculava à punição referente às metas de testes de larga escala. Todavia, o secretário demarca sua postura como representante da Sase de forma clara: concorda com a vinculação da responsabilização ao Art. 23 da CF/88, mas não ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) com punições.

Nessa audiência também foi demarcada a concepção de SNE da Sase, que já foi preconizada a partir das análises feitas nesta pesquisa sobre GT-ADE.

É claro que nós vamos fazer ao mesmo tempo todas as ações necessárias para que tenhamos um sistema como nós desejamos: um sistema flexível, um sistema que não seja uma camisa de força, um sistema na tônica das nossas conferências de educação, um sistema perante a complexidade com que se organiza a Federação brasileira, uma federação de caráter cooperativo. E de maneira nenhuma isso é possível apenas regulamentando-se o art. 23. (BRASIL, 2015f, p. 2).

Tal perspectiva de sistema flexível, mesmo argumento utilizado no âmbito do Regime de Colaboração para validar a utilização dos ADE, não condiz com as demandas dos profissionais da educação. Na verdade, não significa a tônica oposta, que se espera um sistema inflexível. A expectativa de um SNE se traduz no aperfeiçoamento do federalismo educacional ao ponto que os sistemas de ensino funcionem de maneira mais orgânica e integrada, capazes de proporcionar equidade educacional e garantir o direito à educação para todos os brasileiros e brasileiras. Um SNE dessa forma requer que o que está posto se altere de forma a melhorar, ou seja, que haja mais recursos financeiros, que o padrão de qualidade seja definido e empregado a todas as instituições de ensino, que a gestão democrática seja definida na forma da lei e integre, inclusive, as instâncias de pactuação, além de melhor detalhamento das responsabilidades e formas de colaboração de entes federativos.

Inclusive, Binho Marques inferiu que um dos elementos estruturantes do SNE é o CAQ e, naquele momento, ainda não havia acordo sobre sua metodologia<sup>97</sup>. Nessa mesma audiência, Daniel Cara (CNDE) criticou a incipiência por parte da Sase no que se refere ao financiamento da educação, já que não o aborda de forma direta e “[...] tangencia o tema em termos de conceitos teóricos, o que é importante, mas não suficiente” (BRASIL, 2015f, p. 9). Nesta pesquisa, corrobora-se com a crítica, já que os textos analisados nesta seção sobre o SNE, produzidos pelo indicativo da Sase, em geral, não trouxeram centralidade para tal questão fundamental para conceber o SNE: o financiamento da educação para promoção da qualidade.

Apesar da diretora Flávia Nogueira ter considerado que o PL 413/2014 foi um grande avanço, a Sase produziu um texto substitutivo ao PL 413/14 para regulamentar o Art. 23 da CF/88 e instituir o SNE (NOGUEIRA, 2016). Todavia, essa ação não consta nos relatórios de gestão de 2014 e de 2015. O Ministro da Educação, Aloizio Mercante, submeteu o texto à análise jurídica e seria, então, encaminhado à Casa Civil para posteriormente ir ao Congresso Nacional (NOGUEIRA, 2016), todavia, por conta do golpe jurídico-midiático-parlamentar incidido sob a presidenta Dilma Rousseff, o texto não foi à frente (NOGUEIRA; ALMEIDA JUNIOR, 2021).

De qualquer maneira, o MEC produziu uma proposta de texto para a regulamentação do parágrafo único do artigo 23 da Constituição, instituindo o SNE. É uma proposta negociada, construída através do diálogo com a sociedade e com o Congresso Nacional ao longo de todos estes anos, desde o início da SASE, e discutida especialmente com o Fórum Nacional de Educação. Nossa expectativa é que o texto possa adensar o debate no Congresso, onde atualmente tramitam o PLP 413/2014, o

---

<sup>97</sup> Essa temática será tratada com maior profundidade na próxima seção que abordará o GT-CAQ.

PLP 15/2011, a PEC 32/2013, o PL 7.420/2006 (e apensados) e tantos outros projetos que impactam a organização da educação nacional. (NOGUEIRA, 2016, p. 10-11).

No trecho acima, a diretora relata que o PL foi uma “proposta negociada”, o que, mais uma vez, alude à falta de consenso sobre o SNE. Outro aspecto que chama atenção é que o texto teria sido discutido com o FNE e, por isso, foram consultadas todas as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, disponíveis no site do Fórum<sup>98</sup>.

Todavia, ao consultar as atas das reuniões do fórum, constatou-se que, apesar da Sase integrar aquele espaço desde 2011, somente começou a se manifestar ao final do ano de 2012, na Terceira Reunião Extraordinária de 2012, realizada nos dias 3 e 4 de dezembro. Tal participação foi inaugurada por Geraldo Grossi Junior (membro da Sase), em que estavam organizando a Conae de 2014 e os planos de educação (BRASIL, 2012c). A secretaria só tornou a se manifestar na Segunda Reunião Extraordinária de 2014, realizada em 8 de agosto, dessa vez por Binho Marques, mas ainda falando dos planos de educação (BRASIL, 2014b).

De forma mais atuante, na Primeira Reunião Ordinária de 2015, realizada no dia 23 de março, Binho Marques indicou que era um momento oportuno para maior articulação do governo com a sociedade civil e da Sase com o FNE; além disso, a diretora Flávia Nogueira também participou, atualizando os presentes sobre os planos de educação (BRASIL, 2015h). Na reunião seguinte, realizada no dia 22 de outubro, a Sase e o FNE foram elogiados pelo Ministro Aloizio Mercadante por avançarem sobre os planos de educação. Além disso, também apontou que gostaria de voltar ao Fórum para discutir alguns assuntos com prioridade, dentre eles, o SNE e o financiamento da educação. Nessa ocasião, Walisson Maurício (membro da Sase) destacou que a Sase estava realizando um levantamento dos fóruns existentes no Brasil, a pedido do FNE (BRASIL, 2015g).

Vale o destaque que o Relatório de Atividades do TPE referente ao ano de 2015, na seção sobre os assessoramentos prestados, informa que, ao final do ano, foi realizado um grupo para debater o SNE e a regulamentação do Art. 23 da CF/88 em parceria com a Sase (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2015), porém, tal grupo também não consta nos relatórios de gestão da Sase.

Quando o Ministro da Educação à época, Renato Janine, deixou o MEC, no ano de 2015, em um cenário de tensões na educação, publicou um agradecimento na internet e ali mencionou a

---

<sup>98</sup> Esporadicamente, algumas atas das reuniões não estavam disponíveis.

possível autoria do PL: “[...] Binho Marques, que montou o projeto do Sistema Nacional de Educação [...]” (JANINE..., 2015, s/p).

Até maio de 2021, a minuta não havia ganhado publicidade até ser citada em audiência pública pelo Diretor de Políticas e Diretrizes da Educação Básica – Helder Ricardo Vieira – quando fez um histórico das produções de PL sobre o SNE. Como o PL produzido pela Sase não consta no site oficial do MEC, foi solicitado pelo Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão.

O documento contém 51 artigos que são divididos em 8 capítulos a partir das seguintes temáticas: Normas de cooperação federativa e princípios do SNE; Objetivos da cooperação federativa e da colaboração na educação; Os papéis dos entes federados; Órgãos de coordenação do SNE; Conselhos de Educação; Instâncias permanentes de pactuação federativa; Fórum permanente de valorização dos profissionais da educação; Fóruns de educação; Conferências de Educação; Planos Decenais de Educação; Instâncias regionais ou territoriais; Territórios indígenas; Sistema Nacional de Avaliação; Financiamento da educação básica; Ação redistributiva e supletiva; Padrões nacionais de qualidade; CAQ; Assistência Técnica; Disposições gerais e transitórias.

O texto propõe regulamentar o Art. 23 da CF/88 e instituir o SNE simultaneamente. Todavia, nesta pesquisa acredita-se que, além de tratar desse artigo, a matéria carece de outras alterações no corpo legal, tal como detalhar o Art. 211 (Caput e § 4o de forma que identifique quais instrumentos podem ser considerados como Regime de Colaboração, bem como os § 1o e §7o que tratam da qualidade da educação ligada ao CAQ, que, por sua vez, precisa necessariamente estar instituído para viabilizar o SNE de forma que consiga efetivar equidade para a educação).

O PL da Sase, apesar de ser muito mais detalhado, possui muitas semelhanças em seus artigos com o PL 413/2014 (vale lembrar que a produção desse texto pela Sase foi a intenção de ser um substitutivo ao Projeto do Deputado Ságuas de Moraes). Na mesma época, o FNE também produziu uma minuta de PL para o SNE. Sendo assim, o Quadro 16 a seguir faz uma comparação com os três projetos.

Quadro 16 – Comparativo entre o PL da Sase, o PL 413/2014 e o do FNE

Assunto	PL da Sase	PL 413/2014	PL do FNE
Concepção de cooperação federativa	Art. 1º. § 1o A cooperação federativa pressupõe a ação articulada, planejada e transparente entre os entes da federação, para a garantia dos meios de acesso à educação básica e superior, considerando todas as etapas e modalidades de ensino.	Art. 1º. § 1º A cooperação federativa pressupõe a ação articulada, planejada e transparente entre os entes da federação com vistas à garantia do direito à educação e ao cumprimento das metas do PNE.	Art. 3º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se cooperação e colaboração federativa a ação intencional, planejada, articulada e transparente entre entes da federação e seus respectivos sistemas de ensino, que alcança todas as estruturas do Poder Público, em sentido restrito, para assegurar a consecução dos princípios, das diretrizes e das metas concernentes à garantia do direito à educação e ao cumprimento das metas do PNE e demais planos decenais.
Concepção de SNE	Art. 2º. O SNE, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do estado e da sociedade brasileira, compreende o Sistema Federal, os Sistemas Estaduais, o Sistema Distrital e os Sistemas Municipais de Educação, que atuarão de forma colaborativa, aprimorando suas competências complementares e evitando ações concorrentes e competitivas, sempre de forma articulada e coordenada.	Art. 4º O SNE, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do estado e da sociedade brasileira compreende o Sistema Federal, os Sistemas Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios constituídos em lei dos respectivos entes federados.	Art. 2º O SNE, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira, compreende o Sistema Federal, os Sistemas Estaduais e do Distrito Federal, e os Sistemas Municipais de Educação
Coordenação do SNE	Art. 12. O SNE terá como órgão coordenador o MEC.	Art. 6º O SNE tem como órgão coordenador o MEC.	Art. 9º O Sistema Nacional de Educação, para efeito de institucionalização de regime de colaboração que dê efetividade à

			articulação entre os sistemas educacionais, tem como órgão coordenador o MEC.
Condições de participação em Conselhos de Educação	§ 2º A participação nos Conselhos de Educação é função de relevante interesse público e seus membros terão condições objetivas de trabalho, com despesas previstas nos orçamentos anuais dos respectivos entes da federação.	§ 4º A participação nos Conselhos de Educação é função não remunerada de relevante interesse público e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.	Art. 8º § 4º A participação nos Conselhos de Educação é função de relevante interesse público e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias, bem como a outras condições objetivas de trabalho, reguladas pelos respectivos sistemas. § 5º As despesas relativas ao funcionamento ordinário dos Conselhos Nacional, Estadual, Distrital e Municipal de Educação deverão ser previstas nos orçamentos anuais dos respectivos entes da federação
Papel do FNE	Art. 22. O SNE tem o FNE como órgão de mobilização e articulação da sociedade civil, com as seguintes atribuições: I – articular e coordenar as conferências nacionais, precedidas de conferências estaduais, distrital e municipais de educação, propondo seu regulamento; e II – acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas, configurando-se como uma das instâncias responsáveis pelas suas avaliações periódicas. § 1º Os Sistemas estaduais, distrital e municipais de educação têm o Fórum	Art. 9º O SNE tem o FNE como órgão de consulta, mobilização e articulação com a sociedade, constituído na forma de regulamento. § 1º Os Sistemas Estaduais de Educação têm o Fórum Estadual de Educação, constituído na forma do regulamento, como órgão de consulta, mobilização e articulação com a sociedade civil, o Fórum Nacional e os Fóruns Municipais de Educação. § 2º Os Sistemas Municipais de Educação têm o Fórum Municipal de Educação, constituídos na forma do regulamento, como órgão de consulta, mobilização e	Art. 15. O SNE tem o FNE como órgão de proposição, mobilização, articulação e avaliação da política nacional de educação, constituído na forma desta Lei. § 1º Os Sistemas Estaduais, Distrital e Municipais de Educação têm o Fórum Estadual, Distrital e Municipal de Educação, respectivamente, como órgão de consulta, mobilização e articulação com a sociedade civil, constituído na forma desta Lei e com regulamento próprio. Art. 16. A União promoverá a realização de duas Conferências Nacionais de Educação no intervalo de cada decênio, precedidas de Conferências Municipais,

	<p>Estadual, Distrital e Municipal de Educação, respectivamente, como órgão de mobilização e articulação da sociedade civil, com atribuições correspondentes ao Fórum Nacional no âmbito de sua competência.</p> <p>§ 2º As despesas relativas ao funcionamento ordinário dos Fóruns Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais de Educação deverão ser previstas nos orçamentos anuais dos respectivos entes da federação.</p> <p>§ 3º A participação nos Fóruns Estadual, Distrital e Municipal de Educação é função de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias, bem como a condições objetivas de trabalho.</p> <p>Art. 23. As Conferências Nacionais de Educação, promovidas pela União, articuladas e coordenadas pelo FNE, realizar-se-ão com intervalo de até quatro anos, com o objetivo de avaliar a execução do PNE, promover o debate temático de interesse da educação nacional e subsidiar a elaboração do PNE para o decênio subsequente.</p>	<p>articulação com a sociedade civil, o Fórum Nacional e o Fórum Estadual de Educação.</p> <p>§ 3º As despesas relativas ao funcionamento ordinário dos Fóruns de Educação deverão ser previstas nos orçamentos anuais do respectivo ente da federação.</p> <p>§ 4º A participação nos Fóruns de Educação é função não remunerada de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.</p> <p>Art. 10. A União promoverá a realização de duas Conferências Nacionais de Educação no intervalo de cada decênio, coordenadas pelo FNE, instituído nesta Lei, no âmbito do SNE.</p>	<p>Estaduais e Distrital de Educação, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, em parceria com os Fóruns Estaduais, Distrital e Municipais de Educação.</p> <p>§ 1º Ao FNE, além da atribuição referida no caput, compete:</p> <p>I - acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas;</p> <p>II - promover a articulação das Conferências Nacionais com as Conferências Municipais, Estaduais e Distrital, que as precederem.</p>
Assistência técnica	Art. 42. A ação de assistência técnica da União se dará em quatro dimensões, para as quais as ações do	Art. 28. A ação de assistência técnica da União será precedida de um diagnóstico da	Art. 35. A ação de assistência técnica da União se dará em 4 (quatro) dimensões,

	<p>MEC deverão se organizar para colaborar com:</p> <p>I – o diagnóstico, planejamento e gestão das redes e sistemas de ensino;</p> <p>II – a formação inicial e continuada, seleção para provimento de cargos por concurso público e organização das carreiras de profissionais de educação;</p> <p>III – as práticas pedagógicas; e</p> <p>IV – a avaliação.</p>	<p>situação educacional, estruturado em 3 (três) dimensões:</p> <p>I - planejamento e gestão educacional;</p> <p>II - formação inicial e continuada, seleção para provimento de cargos por concurso público e organização das carreiras de profissionais de educação;</p> <p>III - práticas pedagógicas e avaliação.</p>	<p>para as quais as ações do MEC deverão se organizar para colaborar com o (a):</p> <p>I - diagnóstico, planejamento e gestão das redes e sistemas de ensino;</p> <p>II - formação inicial e continuada, seleção para provimento de cargos por concurso público e organização das carreiras de profissionais de educação;</p> <p>III - práticas pedagógicas;</p> <p>IV - avaliação.</p> <p>Art. 37. A execução dos programas e ações de assistência técnica da União atenderão a Normas Operacionais Básicas aprovadas pela Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa.</p>
--	--	--	---

Fonte: Brasil (2014f); Brasil (2016); Brasil (2016c). Elaboração: a autora.

As informações apresentadas no Quadro 16, em geral, indicam elementos já estabelecidos na estrutura educacional brasileira, sendo como uma espécie de ajuste para aperfeiçoar os sistemas educacionais que funcionam. Além disso, o PL da Sase transpõe algumas informações do PL 413/2014 de forma mais detalhada, além de se referir mais ao SNE do que ao PNE, diferente do PL do Deputado Ságuas de Moraes, que faz o movimento contrário. Já o PL do FNE também apresenta uma centralidade no SNE e na atuação do próprio FNE.

Os três apresentam possibilidades de avanços em suas proposições. O PL da Sase aborda elementos como: criação de Comissões Tripartites de Gestão Administrativa e Financeira e de Gestão Normativa, bem como Comissões Bipartites de Gestão Administrativa e Financeira e de Gestão Normativa; instituição do Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação; descrição detalhada dos papéis dos entes federados com o SNE; seção para os territórios etnoeducacionais; e o campo do financiamento da educação considerando o CAQ e o CAQi<sup>99</sup>. Já o PL 413/2014 avança na criação de Comissão Tripartite e Bipartite, ambas Permanentes, de Pactuação Federativa. O PL do FNE, por sua vez, cria a Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa.

O elemento que se repete no caso dos três PLs, mesmo que tratado de formas diferentes, são as comissões criadas (no caso do PL do FNE, com o nome de Instância). Tanto suas composições quanto as responsabilidades que lhe foram concebidas apresentam-se de formas diferentes, por isso, para melhor visualização desses elementos, foi elaborado o Quadro 17.

---

<sup>99</sup> As análises que advêm na sequência do texto respeitarão, respectivamente, a sequência descrita neste parágrafo.

Quadro 17 – Comissões propostas no PL da Sase, no PL 413/2014 e no PL do FNE

PL da Sase		
Comissões	Composições	Atribuições
Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira	5 representantes do MEC; 1 representante das secretarias estaduais de educação de cada uma das 5 regiões político-administrativas do Brasil, indicados pelo Consed; 1 representante das secretarias municipais de educação de cada uma das 5 regiões político-administrativas do Brasil, indicados pela Undime; 3 representantes da Instância Tripartite de Gestão Normativa, indicados pelo colegiado; 2 representantes do FNE, indicados pelo colegiado.	Estabelecer os mecanismos de articulação para realizar ações conjuntas para alcançar as metas do PNE (bem como definir quais as obrigações de cada ente federado para tal finalidade); Monitorar o Piso Salarial e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica; Implementar o CAQ e CAQi; Pactuar normas operacionais básicas para orientar as gestões de ensino; Subsidiar o Ministro da Educação e os dirigentes dos sistemas subnacionais.
Comissão Tripartite de Gestão Normativa	5 representantes do CNE; 1 representante dos Conselhos Estaduais de Educação de cada uma das 5 regiões político-administrativas do Brasil, indicados pelo FNCE; 1 representante dos Conselhos Municipais de Educação de cada uma das 5 regiões político-administrativas do Brasil, indicados pela Uncme; 3 membros natos, que serão o presidente do CNE e os presidentes do FNCE e da Uncme; 2 representantes da Instância Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira, indicados pelo colegiado.	Contribuir na elaboração de diretrizes nacionais pelo CNE e diretrizes complementares dos respectivos sistemas de ensino, assim como mecanismos para implementá-las; Desenvolver mecanismos de fortalecimento dos conselhos de educação.

Comissão Bipartite de Gestão Administrativa e Financeira (uma por cada unidade da federação)	Não há especificação no PL.	Desenvolver mecanismos que organizem e facilitem a mobilidade dos estudantes entre as redes de ensino; Atribuições similares às da instância nacional, respeitados seus limites de competências.
Comissão Bipartite de Gestão Normativa (uma por cada unidade da federação)	Não há especificação no PL.	Atribuições similares às da instância nacional, respeitados seus limites de competência.
PL 413/2014		
Comissões	Composições	Atribuições
Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa	5 representantes do MEC; 1 representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 regiões político-administrativas do Brasil indicado pelos seus pares; 1 representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 regiões político-administrativas do Brasil indicado pelos seus pares.	Deliberar sobre as ações supletivas de cooperação entre os entes federados, assim como suas responsabilidades e Normas Operacionais Básicas para suas ações de caráter supletivo e de assistência técnica; Operacionalizar as ações integradas em referência ao PNE; Ponderar a transferência de recursos da União e fixar o valor do custo anual por aluno; Promover a Mesa Nacional Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação; Estabelecer as regras de transição dos programas e as ações em execução e regular programas, projetos e ações do Plano de Ações Integradas.
Comissão Bipartite Permanente de Pactuação Federativa (uma por estado e somente terão acesso aos recursos da ação supletiva da União se instituída a comissão)	Deve ser bipartite entre o estado e os Municípios e paritário entre a representação do Poder Público e da sociedade civil (informação contida no §2 do Art. 6º, todavia, no §2 do Art. 16, a sociedade civil não aparece como composição).	Competência correlata à Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa.
PL do FNE		
Comissões	Composições	Atribuições

<p>Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa</p>	<p>5 representantes do MEC;  1 representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 regiões político-administrativas do Brasil, indicados pelos seus pares;  1 representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 regiões político-administrativas do Brasil, indicados pelos seus pares;  3 representantes do Fórum Ampliado dos Conselhos de Educação, indicados pelo colegiado;  2 representantes do Fórum Nacional de Educação, indicados pelos seus pares.</p>	<p>Estabelecer mecanismos de articulação para a realização de ações conjuntas, visando ao alcance das metas do PNE;  Pactuar a transferência de recursos da União visando a implementação do CAQi e CAQ, com deliberações a serem definidas em resolução publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de julho de cada exercício, para a vigência no exercício seguinte;  Pactuar Normas Operacionais Básicas para as ações de caráter supletivo e de assistência técnica, de efeito vinculante, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no campo da educação básica;  Pactuar divisão de responsabilidades entre os entes federados em relação às deliberações;  Pactuar a implantação do Piso e das Diretrizes Nacionais de Carreira;  Pactuar a implementação das ações relativas ao Sistema Nacional de Avaliação;  Subsidiar o Ministro de Estado da Educação e os respectivos executivos em decisões administrativas com impacto financeiro nos Sistemas Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais de Educação, especialmente na análise de proposições relativas à normatização nacional vinculante com vistas à implementação das Diretrizes e Bases da Educação Nacional.</p>
---	--	--

Fonte: Brasil (2014f); Brasil (2016); Brasil (2016c). Elaboração: a autora.

Com as comissões propostas nos três PLs, conforme o Quadro 17 indica, as proposições sobre as comissões contidas no PL da Sase e no do FNE são mais democráticas no que se refere à participação do que o PL 413/2014. Todavia, nos três PLs não há representação da sociedade civil (exceto o caso da Comissão Bipartite Permanente de Pactuação Federativa, do PL 413/2014, que aparece de forma ambígua quanto à participação da sociedade civil), da comunidade acadêmica, sindicatos ou mesmo das associações já referidas nesta pesquisa como envolvidas nas políticas educacionais.

Ainda sobre as composições, vale o destaque para as Comissões Bipartites propostas pela Sase, em que não há definição de quais serão as instituições que farão a composição, bem como suas atribuições não estão descritas, apenas apresentam uma indicação genérica que será similar a das Comissões Tripartites.

As três propostas estão alinhadas com a ideia de criação de um “sistema de sistemas”, sem grandes alterações na estruturação da educação brasileira. Quanto ao financiamento da educação, o PL da Sase aponta o CAQ e o CAQi na responsabilidade da Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira; em um caminho similar, o PL do FNE também estabelece os dois mecanismos como atribuições da Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa, enquanto o PL 413/2014 não leva em consideração tais instrumentos, se baseando no valor do custo anual por aluno – responsabilidade da Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa.

Outro aspecto importante é que os conselhos de educação no PL da Sase são a centralidade das responsabilidades da Comissão Tripartite de Gestão Normativa, o que infere uma possibilidade de fortalecimento dos aspectos democráticos da gestão da educação. Tal elemento aparece com menos força no PL do FNE, já que não há responsabilidades descritas sobre esse aspecto na Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa, mas sua composição conta com a presença de três representantes do Fórum Ampliado dos Conselhos de Educação. No PL 413/2014, tal aspecto nem aparece como incumbência das comissões.

Quanto à valorização dos profissionais da educação nas responsabilidades das comissões, o PL da Sase aponta o monitoramento do Piso Salarial; já o PL 413/2014, a realização da Mesa Nacional Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação. O PL do FNE prevê a instituição do Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação, com representação dos gestores governamentais e sindicatos nacionais dos trabalhadores em educação pública básica, para acompanhar a atualização progressiva do valor do piso salarial e

proposição de mecanismos para a obtenção e a organização de informações sobre o cumprimento do piso pelos entes federativos, bem como sobre os planos de carreira e remuneração nacional. A mesma criação é prevista no PL da Sase, com representação de todos os entes federados, com a exata mesma finalidade.

De modo geral, pode-se afirmar que as comissões propostas no PL da Sase são mais detalhadas, além de considerar aspectos importantes para a garantia do direito à educação, como o CAQ, o CAQi, as responsabilidades dos entes federados e as ações específicas para atingir as metas do PNE. Nesta perspectiva, ao contrário do que está previsto no Art. 214 da CF/88, o SNE articula o PNE, e não o contrário (como já assinalado, para instituição do SNE, também é necessário alterar a redação desse artigo). Já o PL 413/2014 está mais centrado no PNE, o que talvez pode ser explicado pelo contexto de aprovação do plano, em 2014, todavia, não leva em consideração elementos que já estavam avançados no PNE que foi aprovado um mês depois da apresentação do PL à Câmara dos Deputados, como, por exemplo, o CAQ e o próprio SNE. Além disso, as responsabilidades das comissões são mais enxutas, assim como suas composições.

O PL do FNE só previu a criação da Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa, todavia, suas atribuições (tanto da Instância quanto do PL por completo) apresentam elementos importantes ligados à garantia do direito à educação, como o CAQ e o CAQi, espaço para discussão sobre a valorização dos profissionais da educação e a atribuição para pactuação das responsabilidades dos entes federados.

Para além das comissões, o PL da Sase dedica uma seção inteira para os papéis dos entes federados, diferente do PL 413/2014, em que tal definição é função da Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa, a ser deliberado. Na Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira do PL da Sase, também há o indicativo de tal definição, porém, é em relação às metas do PNE e não às obrigações gerais com a educação básica. No PL do FNE, por sua vez, aparece como responsabilidade a ser pactuada na Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa. De modo geral, pode-se afirmar que o PL da Sase apresenta mais elementos para o aperfeiçoamento da educação.

As responsabilidades dos entes federados na proposta de SNE do PL da Sase foram organizadas no Quadro 18, a seguir.

Quadro 18 - Responsabilidades dos entes federados na proposta de SNE no PL da Sase

União	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenar, regular, avaliar e supervisionar o sistema federal de ensino;</li> <li>• Regulamentar e exercer as funções de avaliação, regulação e supervisão de toda a oferta de cursos de pós-graduação stricto sensu;</li> <li>• Coordenar o SNE;</li> <li>• Coordenar a formulação e a execução de políticas, programas e ações nacionais integradas, em articulação com os sistemas estaduais, distrital e municipais;</li> <li>• Coordenar a elaboração participativa e acompanhar a implementação da BNCC e Diretrizes Curriculares Nacionais para cursos superiores, além das demais diretrizes nacionais necessárias;</li> <li>• Coordenar a elaboração participativa e acompanhar a implementação de diretrizes para valorização dos profissionais da educação;</li> <li>• Estabelecer critérios, definir e aplicar metodologia, em colaboração com entes federados, para monitorar e avaliar o PNE, bem como elaborar seu Documento Base;</li> <li>• Estabelecer critérios, parâmetros e métodos para avaliar a qualidade da educação nacional, por meio do Sistema Nacional de Avaliação, em regime de colaboração com os entes federados;</li> <li>• Elaborar e atualizar periodicamente um plano estratégico do MEC e seus órgãos vinculados;</li> <li>• Prever formas de integração, colaboração e articulação com os sistemas;</li> <li>• Prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.</li> </ul>
Estados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenar o sistema estadual de ensino;</li> <li>• Coordenar a formulação e a execução de políticas, programas e ações integradas naquela unidade da federação;</li> <li>• Coordenar a implementação da BNCC para a educação básica estadual e municipal, e das diretrizes curriculares nacionais para cursos superiores no âmbito do seu sistema, além das demais diretrizes;</li> <li>• Implementar as diretrizes nacionais para valorização dos profissionais da educação no âmbito de seu sistema e acompanhar a sua implementação nos sistemas municipais;</li> <li>• Elaborar, a cada 10 anos, um documento base de Plano Estadual de Educação, em consonância com o PNE;</li> <li>• Estabelecer critérios, definir e aplicar metodologia, em colaboração com a União e os municípios, para monitorar e avaliar o plano estadual de educação, em consonância com a metodologia de monitoramento e avaliação do PNE;</li> <li>• Estabelecer critérios, parâmetros e métodos para avaliar a qualidade da educação estadual por meio do Sistema Nacional de Avaliação;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular e exercer as funções de avaliação, regulação e supervisão de toda a oferta da educação básica, no âmbito de sua competência;</li> <li>• Elaborar e atualizar periodicamente um plano estratégico da Secretaria Estadual de Educação;</li> <li>• Prever formas de integração, colaboração e articulação com os sistemas municipais;</li> <li>• Abranger, no sistema estadual de ensino, os municípios que não organizaram seu sistema, até que o façam;</li> <li>• Prestar assistência técnica e financeira aos seus municípios.</li> </ul>
Municípios e DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenar o sistema municipal de ensino;</li> <li>• Coordenar a formulação e a execução de políticas, programas e ações integradas no território municipal;</li> <li>• Coordenar a implementação da BNCC para a educação básica municipal, e das diretrizes curriculares nacionais para cursos superiores no âmbito do seu sistema, além das demais diretrizes;</li> <li>• Implementar as diretrizes nacionais para valorização dos profissionais da educação no âmbito de seu sistema;</li> <li>• Elaborar, a cada 10 anos, um documento base de plano municipal de educação, em consonância com o Plano Estadual e Nacional de Educação;</li> <li>• Estabelecer critérios, definir e aplicar metodologia, em colaboração com a união e o estado, para monitorar e avaliar periodicamente o plano municipal de educação, em consonância com a metodologia de monitoramento e avaliação do PNE;</li> <li>• Estabelecer critérios, parâmetros e métodos para avaliar a qualidade da educação municipal por meio do Sistema Nacional de Avaliação;</li> <li>• Regular e exercer as funções de avaliação, regulação e supervisão de toda a oferta da educação infantil, no âmbito de sua competência;</li> <li>• Elaborar e atualizar periodicamente um plano estratégico da secretaria municipal de educação;</li> <li>• Prever formas de integração, colaboração e articulação com o sistema estadual e federal de ensino.</li> </ul>
Todos os entes federados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar da formulação de políticas em geral no âmbito no SNE;</li> <li>• Elaborar propostas orçamentárias de acordo com as metas de seus referidos planos de educação e ofertar os serviços com os padrões de qualidade e de acordo com o orçamento disponível;</li> <li>• Regular a oferta privada de serviços educacionais;</li> <li>• Acompanhar, avaliar e divulgar as condições de oferta, bem como criar instâncias e mecanismos de controle, avaliação e fiscalização dela, além de elaborar normas técnicas e mensurar custos que caracterizem a qualidade da oferta;</li> <li>• Formular e executar política de formação e desenvolvimento de seus profissionais.</li> </ul>

Fonte: Brasil (2016). Elaboração: a autora.

O Quadro 18 expõe todas as responsabilidades que o PL da Sase discrimina aos entes federativos, todavia, em geral, são elementos já previstos que vigoram na legislação educacional brasileira, sendo: responsabilidade pela elaboração do PNE e planos subnacionais; responsabilidade referente à gestão dos sistemas de ensino; prestação de assistência técnica e financeira por parte da União aos demais entes federados e outros. Todavia, algumas atribuições fazem alterações no que está previsto em Lei, por exemplo, a responsabilidade de monitoramento do PNE que atualmente é do MEC, da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, do CNE e do FNE, além da responsabilidade do INEP de publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas a cada 2 anos (BRASIL, 2014a).

O PL propõe como responsabilidade de todos os entes o acompanhamento, a avaliação e a divulgação das condições de oferta, bem como a criação de instâncias e mecanismos de controle, avaliação e fiscalização dela. Todavia, a elaboração de normas técnicas e mensuração de custos que caracterizem a qualidade da oferta já seria prevista pelo CAQ, ou seja, o formato ideal seria que esses documentos fossem complementares ao já estabelecido, de acordo com as especificidades do local.

Quanto à cooperação federativa, no que se refere ao Art. 23 da CF/88, o PL não é abrangente e infere que os entes federados poderão organizar iniciativas regionais ou territoriais (termos comumente utilizados quando se referem aos ADE) de políticas públicas de educação, podendo expressar em instrumento jurídico de cooperação, construído com a participação da sociedade (BRASIL, 2016b). Tal redação com essa forma não cita os ADE, mas abre a lacuna para utilizá-los, já que são instrumento com pouca institucionalidade e o PL cita que “[...] poderá expressar em instrumento jurídico de cooperação [...]” (BRASIL, 2016b, p. 13), ou seja, não é uma obrigação.

Além disso, no PL também há uma seção referente aos Territórios Etnoeducacionais Indígenas que estabelece o envolvimento de indígenas para organização de sua educação, além da necessidade de instrumento próprio para avaliação e de criação de fóruns de negociação com representação das comunidades para “[...] discutir e definir a regulamentação, pactuação, implementação e operacionalidade das políticas voltadas aos povos indígenas, com ampla participação das comunidades” (BRASIL, 2016b, p. 13). Trata-se de um aspecto muito importante a ser considerado na pactuação federativa, já que os povos originários muitas vezes são desprezados nas políticas públicas, sendo mais um mecanismo que colabora para a garantia do direito à educação.

Por fim, no último elemento, que concerne justamente aos padrões de qualidade da educação, o PL considera 6 elementos: acesso; jornada, currículo e trajetória escolar; profissionais da educação; instalações e recursos educacionais; gestão escolar, gestão democrática e controle social; e integração de redes (BRASIL, 2016b), sendo o CAQ “[...] referência nacional de investimento, adequado ao orçamento público anual para todas as etapas e modalidades da educação básica [...]” (BRASIL, 2016b, p. 17). Porém, o avanço esperado pelos profissionais da educação e materializado nas produções da CNDE deveria ser o contrário, ou seja, o orçamento público se adequar para garantir o CAQ. De acordo com o PL, o cálculo tanto do CAQ quanto do CAQi ocorreria de forma anual; além disso, também estabelece que aquelas redes e sistemas com o valor aluno-ano abaixo do valor do CAQi, e abaixo do valor do CAQ, receberão apoio supletivo da União.

Na mesma época da produção do PL da Sase, em 2016, ano que tramitava o PL 413/2014, foi realizada a audiência pública de nº 0625, no dia 14 de junho. Não estiveram presentes nenhum representante da Sase, todavia, André Lázaro (representante do TPE), em um momento de sua fala, sinalizou que o TPE realizou 3 debates em São Paulo, reunindo um conjunto de pessoas da área da educação, coordenados pelo secretário Binho Marques e pela diretora Flávia Nogueira, discutindo o Art. 23 da CF/88 e o financiamento da educação (BRASIL, 2016a).

Na ocasião, Mariza Abreu (representante da Confederação Nacional dos Municípios – CNM – e uma das fundadoras do TPE) afirmou que estava alinhada com a Sase em todas as proposições sobre o SNE (BRASIL, 2016a).

Essa proposta de PL da Sase não foi apresentada para ganhar materialidade nas casas legislativas devido ao golpe jurídico midiático-parlamentar. Todavia, no ano seguinte, com o golpe já consumado, a secretaria lançou o Edital 01/2017 para o projeto 914BRZ1139, com o financiamento da Unesco. O objetivo geral do edital era elaborar subsídios técnicos para a construção do SNE, para o qual foi prevista a contratação de 29 consultores. Se o PL que não foi dado prosseguimento às casas legislativas foi produzido em 2016, o interesse da nova gestão do MEC poderia ser um SNE em outros moldes. Todavia, após a seleção dos consultores para atender ao Edital e realizadas formações em Brasília, repentinamente, a Sase cancelou o edital e suspendeu as atividades. De acordo com a nota de repúdio dos consultores, tal ruptura se fundamenta no descarte não só do Edital, mas também do PNE e do compromisso com o SNE (PAIXÃO *et al*, 2017).

O desdobramento do golpe midiático-parlamentar acarretou uma série de rompimentos do que estava em curso em vários campos das políticas públicas. Para a educação não foi diferente, o presidente em exercício, Michel Temer, pactuou diversos retrocessos, tais como: a EC 95/2016, que estabeleceu o teto dos gastos públicos e os limitou até o ano de 2036, congelando os investimentos na educação; aprovação do Novo Ensino Médio que transformou disciplinas em áreas, flexibilizou carga horária, admitiu profissionais de notório saber etc.; além de diversas reformulações dentro do MEC, incluindo a Sase. Ou seja, em 2017, os integrantes da secretaria foram substituídos e a atuação dela, por mais contraditória que fosse, foi minguada.

Em resumo, a produção da Sase sobre o SNE não avançou muito em mecanismo para garantir o direito à educação e se pautou em ajustes no arranjo federativo que já existe. Dada a extensão de desigualdade educacional e de território do país, para superar as disparidades, o SNE precisaria identificar as responsabilidades dos entes federados para além do que já está posto, ou seja, ser mais específico. Além disso, necessariamente, regulamentar o Art. 23 da CF/88, bem como alterar a redação do 211 e 214, instituindo o CAQ e o CAQi como instrumentos de financiamento da educação para garantir padrões de qualidade.

Sem titubear, a organização de um SNE impactaria a educação nacional, mas sem aperfeiçoamento do pacto federativo, inclusive no aspecto fiscal, comprometido com a garantia do direito à educação em sua esfera pública, a instituição de um SNE estará fadada ao fracasso. Para tal, a próxima seção abordará as discussões feitas pela Sase via GT-CAQ.

## 5.6 GT-CAQ

Os debates sobre o CAQ perpassaram as relações intergovernamentais durante o debate sobre o SNE e o Regime de Colaboração, visto que o estabelecimento de um padrão de qualidade a partir dos insumos impactaria toda a estrutura do pacto federativo para a oferta educacional. Sendo assim, diversas instâncias analisaram o assunto, inclusive a Sase. O GT-CAQ foi regulamentado pela Portaria 459, de 12 de maio de 2015, no âmbito da Sase, com a finalidade de elaborar estudos sobre a implementação do instrumento como parâmetro para o financiamento da Educação Básica. Para tanto, esta seção objetiva analisar as discussões do GT-CAQ a partir do seu relatório final e das atas das reuniões.

Dito isso, para aprofundar e discutir a temática, a seção foi organizada da seguinte forma: esta seção fará uma contextualização geral do financiamento da educação, do CAQ e do CAQi, considerando os marcos na política educacional que levaram à criação do GT-CAQ; posteriormente, serão abordadas as audiências sobre o financiamento da educação que ocorreram nesse mesmo período de criação do GT, das quais a Sase participou; e, por fim, serão analisadas as atas das reuniões do GT-CAQ, bem como seu relatório final.

A educação brasileira apresenta profundas disparidades em que, mesmo com os avanços do financiamento da educação, a precariedade ainda se mantém. A demanda sobre o SNE advém na perspectiva de conseguir fornecer mais equidade educacional, sendo que um dos elementos constitutivos dessa garantia é o financiamento adequado.

Para além da articulação e aglutinação dos sistemas em um SNE de forma colaborativa (e que esteja regulamentado), é importante que as escolas estejam equipadas, com professores bem remunerados e formados (de forma inicial e continuada), com material didático, literário e tecnológico de qualidade, edificações em boas condições, saneamento básico e outros insumos – para tal, é necessário aperfeiçoamento do financiamento da educação.

Atualmente, o financiamento da educação está baseado em três fontes: o Fundeb, o Salário Educação e a arrecadação própria. A composição do Fundeb<sup>100</sup> resulta da aplicação da taxa de 20% em uma cesta de impostos e transferências tributárias<sup>101</sup>, acrescido de complementação da União (10%-23% progressivamente, de acordo com calendário previsto na Lei 14.113/2020)

<sup>100</sup> Atualmente, o Fundeb é permanente, entretanto, no período estudado, estava estabelecida uma validade de existência e sua organização era um pouco diferente da atual.

<sup>101</sup> “I - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD) previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal; II - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal; III - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal; IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal, prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal; V - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal; VI - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional); VII - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do IPI devida ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional); VIII - parcela do produto da arrecadação do IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989; IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes” (BRASIL, 2020, s/p).

para os entes que não alcançarem o Valor Aluno Ano Total (VAAT) mínimo<sup>102</sup>. Essas receitas, em sua maioria, são direcionadas para o pagamento de profissionais da educação.

No caso do Salário Educação, uma contribuição social, é fruto da incidência de 2,5% sobre a folha de salários das empresas e os recursos que gera são repartidos em 10% para o FNDE e 90% em duas quotas: quota federal (1/3 dos recursos gerados por todos os entes federados) e quota estadual e municipal (2/3 dos recursos dos estados são distribuídos entre estados e municípios por número de matrícula). Ademais, a arrecadação própria contempla o investimento da União em, no mínimo, 18% para a educação e os estados e municípios em, no mínimo, 25% de suas arrecadações de impostos.

A educação brasileira também conta com uma gama de programas que auxiliam o funcionamento da educação básica, tais como: o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Nacional de Apoio do Transporte Escolar, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Banda Larga nas Escolas e outros.

Dadas as explicações do funcionamento do financiamento da educação brasileira, é preciso retornar às prerrogativas da CF/88 e, para isso, foi elaborado o Quadro 19.

Quadro 19 – Dispositivos legais da CF/88 sobre padrão de qualidade

Artigos	Conteúdo
VII, Art. 206	O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] <b>VII - garantia de padrão de qualidade.</b>
§1, Art. 211	A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, <b>de forma a garantir</b> equalização de oportunidades educacionais e <b>padrão mínimo de qualidade</b> do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).
§4, Art. 211	Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, <b>de forma a assegurar</b> a universalização, <b>a qualidade</b> e a equidade do ensino obrigatório (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).
§7, Art. 211	<b>O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ)</b> , pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).

<sup>102</sup> O cálculo para o VAAT segue a seguinte operação: VAAT = Receitas do Fundeb + Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF) + Outras receitas ÷ Número de matrículas por rede. Para chegar ao número do VAAF, é necessário seguir a operação: Valor dos 27 recursos do Fundeb ÷ Número de alunos do Brasil.

§3, Art. 212	A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, <b>garantia de padrão de qualidade</b> e equidade, nos termos do plano nacional de educação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).
--------------	---

Fonte: Brasil (1988, grifos nossos). Elaboração: a autora.

Dadas as abissais desigualdades educacionais existentes no Brasil, as discussões sobre o SNE que advêm da década de 1930 e levando em consideração o financiamento da educação, o debate sobre criar um padrão mínimo de qualidade cresceu, com especial destaque para a atuação da CNDE. Como pode-se observar no Quadro 19, algumas das redações que se referem à qualidade são mais recentes – fruto do protagonismo dessa instituição para estabelecer o CAQ e o CAQi como parâmetros.

A CNDE começou a elaborar, em 2002, o CAQi. Sua primeira versão foi lançada no ano de 2007, baseada na perspectiva de qualidade inicial que deve ser desenvolvida de forma progressiva para alcançar o CAQ, este sendo o padrão de qualidade (PINTO, 2019b).

[...] o CAQi considera condições como tamanho das turmas, formação, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados, e insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros, tudo para cumprir o marco legal brasileiro. Assim, o CAQi contempla as condições e os insumos materiais e humanos mínimos necessários para que os professores consigam ensinar e para que os alunos possam aprender. (CAMPANHA..., S/D).

Por outro lado, o CAQ “[...] é o padrão de qualidade que se aproxima dos custos dos países mais desenvolvidos em termos educacionais” (CAMPANHA..., S/D). Em 2008, teve início a trajetória de construção do SimCAQ, um simulador online para dar suporte aos gestores. A plataforma é resultado de uma pesquisa da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da UFG; sua composição é toda acadêmica e contou com o financiamento da Sase a partir de 2015, após a integração do CAQ e CAQi no PNE e a pressão do FNE.

O CAQ seria um avanço para a educação, já que alteraria a lógica vigente do financiamento, de forma que o financiamento seria, então, a partir das necessidades das escolas para estabelecerem o padrão de qualidade.

No ano de 2010 e com a relatoria de Mozart Neves, o CNE/CEB aprovou o Parecer 8/2010, normativa que objetivava fixar as normas do CAQi – nele foram elencados elementos que constituem o cálculo do CAQi, ou seja, a composição de um padrão mínimo de qualidade para as escolas, como: qualificação dos professores, apoio técnico e administrativo, infraestrutura das escolas, relação adequada da quantidade de alunos e, por fim, equipamentos e material permanente (todos os elementos foram relacionados para Educação Infantil, Ensino

Fundamental, Ensino Médio e Educação do Campo). Com longa tramitação dentro do MEC, a SEB, o FNDE e o INEP fizeram ressalvas, respectivamente, quanto ao texto, aos cálculos e aos conceitos e, por isso, o Ministro da Educação, Renato Janine Ribeiro, solicitou o reexame do Parecer e a criação do GT-CAQ como resposta à demanda de estudos complementares (BRASIL, 2015c). A sugestão de reexame acatada pelo Ministro da Educação foi sugerida por Binho Marques (BRASIL, 2015d). “Esse parecer, contudo, nunca foi homologado, e acabou sendo revogado no governo golpista de Michel Temer, através da aliança entre Maria Helena de Castro e Arnóbio (Binho) Marques de Almeida Júnior, que resultou no Parecer CEB/CNE 3/2019” (PINTO, 2022, p. 694).

Foram realizadas 14 reuniões no GT, compostas por sujeitos representantes do MEC, da CNDE, da Uncme, da Undime, de diversas Universidades Federais e uma internacional, da Anpae, da Anped, da Anfope, do CNE e outros.

No período em que foi criado o GT-CAQ, ou seja, no começo de 2015, a Sase participou de algumas audiências públicas, tanto no âmbito da Câmara dos Deputados, quanto no âmbito do Senado Federal, para tratar do financiamento da educação. Para tanto, a próxima subseção tratará de tal temática e, posteriormente, das atas das reuniões do GT-CAQ, bem como de seu relatório final.

### **5.6.1 Audiências públicas sobre o financiamento da educação**

Esta subseção, que visa analisar a participação dos representantes da Sase em audiências públicas sobre o financiamento da educação que ocorreram no mesmo período de realização do GT-CAQ, precede as análises do GT em si para obedecer a uma organização cronológica, já que as audiências se iniciaram em 2015, antes do início das reuniões do GT. Além disso, também subsidia a compreensão dos posicionamentos da secretaria em outros espaços e em diálogo com outros sujeitos.

No âmbito da Câmara dos Deputados, via Requerimento 31/2015, o Deputado Raimundo Angelim (PT/AC) propôs uma audiência intitulada “FUNDEB – Desafios e Reformulações Necessárias”, em que foram convidados os seguintes sujeitos e instituições: Binho Marques (Sase); Eduardo Deschamps (Consed); Alécio Costa Lima (Undime); Vander Borges (FNDE); Representante da CNTE; José Marcelino Rezende Pinto (Fineduca); Representante da Frente

Nacional dos Prefeitos (BRASIL, 2015i). Apesar de ter sido requerida uma audiência, foram realizadas duas, nos dias 26 de maio e 9 de junho, ambas no ano de 2015. Foram solicitadas à Câmara dos Deputados as notas taquigráficas de ambas as audiências, porém, a devolutiva informou que não houve solicitação para tal por parte do Presidente da Comissão à época<sup>103</sup>.

No âmbito do Senado Federal, a Senadora Fátima Bezerra (PT/RN), por meio do Requerimento da Comissão de Educação nº 7, de 2015, solicitou a realização de um ciclo de audiências para discutir o financiamento da educação, levando em consideração a valorização dos profissionais da educação, o CAQ e o CAQi, a construção do SNE em Regime de Colaboração, o Fundeb e as metas do PNE.

Para tanto, foram organizadas 4 audiências com os seguintes subtemas: Fundeb Permanente: reformulações necessárias, perspectivas de prorrogação e desafios a vencer; A implementação do CAQi e do CAQ: definições, fontes e mecanismos; A valorização dos profissionais da educação, jornada e elevação da remuneração média; e A construção do Sistema Nacional de Educação Articulado em Regime de Colaboração: como fazer? (BRASIL, 2015j). Apesar do requerimento da Senadora Fátima Bezerra só solicitar a presença da Sase na última audiência, sobre o SNE, a secretaria também esteve presente em outras audiências, conforme o Quadro 20 indica.

---

<sup>103</sup> As notas taquigráficas em audiências não são itens obrigatórios, sendo determinado seu registro somente se o Presidente da Comissão julgar necessário, conforme indica o Regime Interno da Câmara dos Deputados.

Quadro 20 – Participações da Sase no Ciclo de Audiências destinado a debater alternativas para o financiamento da educação no Brasil do Senado Federal

DATAS	AUDIÊNCIAS	CONVIDADOS	INSTITUIÇÕES
13/5/2015	A Implementação do CAQi e do CAQ: definições, fontes e mecanismos	Mozart Neves Ramos	Instituto Ayrton Senna
		Daniel Cara	CNDE
		Flávia Nogueira	Sase
		Cesar Callegari	CNE
		Andréa Gouveia	Anped
19/8/2015	A valorização dos profissionais da educação: piso, carreira, jornada e elevação da remuneração média	Iria Brzezinski	Anfope
		Mariza Abreu	CNM
		Binho Marques	Sase
22/10/2015	A Construção do Sistema Nacional de Educação Articulado em Regime de Colaboração: Como fazer?	Flávia Nogueira	Sase
		Heleno Araujo Filho	FNE
		Gilvania Nascimento	Uncme
		Suely Menezes	Foncede <sup>104</sup>
		João Ferreira de Oliveira	Anpae
		Idilvan Alencar	FNDE

Fonte: Brasil (2015k). Elaboração: a autora.

<sup>104</sup> Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação.

Na primeira audiência que a Sase participou, no dia 13 de maio de 2015, para debater o CAQi e o CAQ, estiveram presentes dois sujeitos com ligações com agentes de interesses privados, Mozart Neves e Cesar Callegari, ambos fundadores do TPE e ligados a outras instituições do mesmo cunho.

Antes de direcionar as análises dessa ocasião para as manifestações da secretária Flávia Nogueira, as falas que a antecederam contribuem para compreender os entraves e o contexto de disputas a respeito do CAQ e do CAQi.

Daniel T. Cara (representante da CNDE) foi o primeiro a falar após a abertura com o presidente da comissão. Daniel retomou o histórico do Parecer CNE/CEB nº 8, de 2010, e atribuiu os entraves quanto aos custos por parte do MEC por conta da demora em homologar o Parecer, que já completava 5 anos naquela ocasião e, por isso, de fato seria necessário reestruturar o CAQi. Logo, quanto mais demorava para homologar, mais aqueles estudos ficaram obsoletos (BRASIL, 2015).

Em resposta, Mozart Neves (representando o Instituto Ayrton Senna), que foi o relator do Parecer, rememorou todos os apontamentos das repartições do MEC como pontos frágeis. Também indicou que ocorreu uma reunião em 2011 na qual um dos assuntos de pauta era o CAQi, com o Ministro da Educação, Fernando Haddad, o Secretário Executivo, Henrique Paim, e o Presidente do INEP, Reynaldo Fernandes; e que, nessa ocasião, eles lhe disseram que não concordavam com o CAQi. Em 2012, com as movimentações ocorridas dentro do MEC, destacou a substituição de Carlos Abicalil por Binho Marques e enfatizou que o processo quanto ao CAQi, segundo ele, “dormiu” e que ficou pedindo devolutivas ao MEC até junho de 2013. Quando a Sase fez seu parecer, na opinião de Mozart Neves, não foi um documento que contribuiu à temática, já que era – nas palavras dele – “muito seco”, a ponto de não haver possibilidades de desenvolver algo a partir dali. Para tanto, o Parecer retornou para a Consultoria Jurídica (Conjur) do MEC que, por sua vez, afirmou que precisaria ampliar o debate e que o CNE não havia conseguido cumprir sua competência (BRASIL, 2015).

Agora, no meu entendimento - estou aqui falando com o coração aberto, até porque entendo a importância do tema, mas o tema já não está mais dentro do meu portfólio, do meu dia a dia -, não é só uma questão técnica, não é só uma questão financeira; é uma questão política, porque na medida em que o inciso IX e o art. 4º - isso numa conversa no café com o Cordão, a gente chegou a esta conclusão -, os órgãos de controle, a partir do CAQi aprovado e homologado, vão ter, os órgãos de controle, o Ministério Público e tribunais de contas, para cobrar dos governos nas suas três esferas administrativas, o porquê de uma escola não funcionar como deveria funcionar. Essa é a razão. Não é técnica, não. Essa é a minha interpretação, de que jamais o CAQi vai

ser homologado se a gente não se comprometer de fato com a questão da prioridade da educação neste País. (BRASIL, 2015l, p. 6).

A colocação de Mozart sobre os entraves políticos do processo de homologação do Parecer indica não só as disputas de interesses que o campo educacional perpassa para além do público e privado, mas também o possível interesse na omissão da possibilidade de maior controle quanto ao gasto dos recursos destinados para garantir a qualidade da educação, ou seja, o comprometimento das receitas da União. O CAQ e o CAQi são métricas de aperfeiçoamento que, ao tentar inverter a lógica do financiamento da educação, mobilizam diversos interesses e disputas, convergentes e divergentes, ao ponto de o próprio Ministro da Educação não ser a favor desses referenciais.

A fala da secretária Flávia Nogueira ressaltou que não se pode conceber o SNE sem o CAQ e que, naquele momento – em 2015 –, havia adesão dessa perspectiva nas reuniões internas do MEC. Além disso, citou que a perspectiva de regulamentação do Art. 23 da CF/88 da secretaria é de inclusão dos princípios de qualidade para a cooperação federativa e que há necessidade das regras de financiamento para isso (BRASIL, 2015l, p. 7). Todavia, é importante ressaltar que, durante as reuniões do GT-ADE, quando se discutiu o Art. 23 da CF/88, essa inferência por parte da Sase não foi realizada. Também foi sinalizada a parceria com a UFG para apoio do SIMCAQ e a aprovação do GT-CAQ.

Durante a audiência, Flávia Nogueira mostrou a Daniel Cara a portaria que aprovou o GT-CAQ, que, por sua vez, ponderou que, por mais que a realização de um grupo interno do MEC seja necessária, também há necessidade de envolvimento de outros atores, como a CNDE, o CNE, a ANPED, a Undime, a Uncme e outras instituições (BRASIL, 2015l).

A segunda audiência, realizada no dia 19 de agosto de 2015, teve como tema central a valorização dos profissionais da educação. Com menos participantes, foi uma audiência mais compacta quanto às informações, em outras palavras, foi consenso entre os presentes que há necessidade de melhorias quanto ao piso salarial dos profissionais da educação, por exemplo. Todavia, o CAQ e o CAQi, elementos importantes para alcançar tal valorização, foram apenas citados. No mais, Binho Marques indicou sua expectativa de instituição do SNE para o ano de 2016 e que tal feito geraria o aperfeiçoamento do financiamento da educação (BRASIL, 2015m).

Por fim, a última audiência do Ciclo de Audiências que a Sase participou foi realizada no dia 22 de outubro de 2015 para tratar do SNE. A primeira a ter espaço de fala foi justamente a

diretora Flávia Nogueira; apesar de não ter se manifestado de forma extensa, seu discurso nessa audiência foi parte base para a produção do Relatório A Nossa Sase, inclusive, com trechos iguais – fonte muito utilizada nesta pesquisa. Há algumas pessoas diferentes que escapam quando analisadas as notas taquigráficas em paralelo ao Relatório, não somente em termos de adequação do texto. Por exemplo, em Nogueira (2016), em vários momentos a Diretora cita a existência de uma expectativa que a Sase fizesse a proposição de um PL sobre o SNE, mas que a secretaria tomou outro caminho para buscar consensos e aprofundamentos conceituais. Denomina, inclusive, esse movimento de “[...] construção sucessiva de acordos [...]” (NOGUEIRA, 2016, p. 2). Já na audiência, a diretora revela que essa opção foi tomada na mudança de gestão da secretaria, quando Carlos Abicalil foi substituído por Binho Marques, que havia decidido por esse direcionamento (BRASIL, 2015n).

Na ocasião da audiência, a secretária saudou a presença de algumas pessoas e, dentre essas, a de Idilvan Alencar, informando que, naquele momento, estava ajudando a secretaria de forma interna sobre o SNE. Além disso, também inferiu que a concepção de SNE que a secretaria estava concebendo necessitava mobilizar o Art. 23 da CF/88, a LDB e o Art. 211 da CF/88 e que, naquele momento, já havia uma primeira proposta da secretaria, que estava em análise pelo FNE (tal como já tratado na seção anterior desta pesquisa) (BRASIL, 2015n).

Apesar da secretaria ter participado das audiências, suas colocações não foram enfáticas nem no sentido da urgência de instituir o SNE, nem do CAQ e do CAQi, nem mesmo para problematizar as fragilidades que os ADE podem acarretar. Vale o destaque que essas audiências ocorreram enquanto começavam as atividades do GT-CAQ e, para compreender como a secretaria se posicionou nesse outro espaço, a próxima subseção tratará das reuniões e do relatório final do GT.

### **5.6.2 Atas das reuniões e relatório final do GT-CAQ**

Até este ponto, foi feito um histórico de como os imbricamentos das políticas educacionais motivaram a criação do GT-CAQ, assim como a análise das participações da Sase em audiências públicas com a temática do financiamento da educação. Portanto, esta subseção objetiva analisar as atas das reuniões do GT-CAQ, assim como seu Relatório Final.

Poucos dias depois da publicação da portaria que criou o GT-CAQ, o secretário Binho Marques, via Portaria nº 2, de 21 de maio de 2015, nomeou os integrantes para o GT-CAQ, organizados no Quadro 21.

Quadro 21 – Integrantes do GT-CAQ nomeados pela Portaria nº 2, de 21 de maio de 2015

Sujeitos	Instituições
Arnóbio Marques de Almeida Junior	Sase
Flávia Maria de Barros Nogueira	
José Francisco Soares	Inep
Maria Luíza Falcão Silva	
Antonio Idilvan de Lima Alencar	FNDE
Vander de Oliveira Borges	
Manuel Palácios da Cunha e Melo	SEB
Italo Modesto Dutra	

Fonte: Brasil (2015 D). Elaboração: a autora.

Para compreender as ligações dos sujeitos do Quadro 21 com outros sujeitos e/ou instituições, foi realizada uma busca na internet, levando em consideração notícias em veículos de imprensa e Currículo Lattes, respeitando a temporalidade da tabela. As informações foram organizadas em uma planilha e submetidas ao Gephi, o que resultou na Figura 17 (sujeitos do Quadro 21 identificados pela cor verde na Figura).



A Figura 17 revela o mesmo movimento que ocorreu com o GT-ADE: os sujeitos nomeados para compor o GT-CAQ também fazem parte de uma teia de instituições e não de sujeitos, sendo esses agentes de interesses privados. É possível perceber que o MEC ganhou destaque na figura, já que todos os sujeitos presentes na composição têm ligação com essa instituição, mas o que se revela é a presença das instituições de cunho privado com peso na rede, sendo que ganham mais destaque as conexões com o Itaú Social (conectado ao TPE, Undime, Consed, Unicef, Grupo de Institutos, Fundações e Empresas e ao Todo Mundo e Cada Um) e com o TPE (conectado ao B<sup>3</sup> Social, Itaú Social, Fundação Vale, Consed, Fundação Santillana, Fundação Lemann, Instituto Unibanco, iFood, Itaú Educação e Trabalho, Fundação Bradesco, Instituto Península, Movimento Bem Maior, Instituto Sonho Grande, Prisma Capital, Flupp, Fundação Maria Cecília S. Vidigal, Profuturo, Scheffer, Fundação Educar, Millu Vielela, Instituto CBH, Família Kishimoto, e aos convidados José Francisco Soares, Antonio Idilvan de Lima Alencar e Italo Modesto Dutra). Outras instituições também ganham destaque na figura, tais como o Instituto Natura, a Fundação Lemann, o Instituto Unibanco e outras.

Assim como ocorreu no GT-ADE, a inclusão dos atores para compor a produção não é mera coincidência; há intencionalidades, já que as instituições de cunho privado se fazem presentes por meio de sujeitos ligados ao MEC – neste caso –, mas que também estão ligados a elas. Essa fusão auxilia em dois conceitos trabalhados nesta pesquisa: na sensação de atendimento das demandas da classe dominada no campo da hegemonia às avessas e no conceito de Estado.

Apesar do Estado ser um espaço que representa a classe dominante e, por isso, é um espaço privilegiado de hegemonia, a forma com que esse movimento se expõe, apresentando, no caso desta seção, os componentes do GT-CAQ, que são membros apenas de diferentes repartições do MEC, fornece a sensação de que os agentes de interesses privados não estão à frente da dominação, mas que o MEC está atendendo ao que os trabalhadores da educação debatem e anseiam há anos (com destaque para essas demandas sistematizadas na Conae e para a atuação da CNDE, que busca dar materialidade para isso): melhorias que impactem na qualidade, na equidade e no direito à educação. No entanto, o que a Figura 17 mostra é o processo de hegemonia às avessas. Mesmo na escolha dos componentes do GT-CAQ, vale o destaque que não foram convidados para compor o GT-CAQ: representantes da comunidade acadêmica, representantes da Fineduca (sendo uma associação especializada em financiamento da educação), e nem mesmo representantes da CNDE (instituição pioneira e central na discussão do CAQ e CAQi).

As duas primeiras reuniões do GT-CAQ foram realizadas nos dias 25 e 29 de maio de 2015. Na primeira ocasião, poucos membros conseguiram estar presentes, mas a reunião foi mantida. Vander de Oliveira Borges (FNDE) apresentou os estudos que sua equipe já estava desenvolvendo sobre os custos de oferta educacional (BRASIL, 2015d). Todavia, os elementos desses estudos não estão presentes na ata da reunião.

Dado o diminuto quantitativo de presentes na reunião, foi decidido que a mesma apresentação seria feita novamente. Por isso, a segunda reunião foi realizada no dia 29 de maio de 2015, com a presença de mais integrantes e um convidado, Willians Kaiser (INEP). O encontro foi realizado e, após as discussões da segunda rodada da apresentação do FNDE, foi deliberado que: a) o FNDE continuaria os estudos; b) o INEP tentaria se reunir com representantes do Ministério do Planejamento para compreender melhor o funcionamento institucional dos investimentos em educação; e c) a SEB desenvolveria uma proposta com o conceito de qualidade.

A terceira reunião foi realizada no dia 2 de julho de 2015 e, atendendo à deliberação do SEB de apresentar uma proposta discutindo o conceito de qualidade, o secretário Manuel Palácios (SEB) fez uma explanação (também não registrada na ata), ao passo que os demais integrantes indicaram a necessidade de aperfeiçoamento e diálogo direto com o Presidente do INEP. Além disso, foi deliberada a necessidade de ouvir outras instituições que têm acúmulos e contribuições sobre o CAQ e o CAQi; para isso, foi aprovada uma lista de sujeitos e instituições para integrar o grupo, tal como descreve o Quadro 22.

Quadro 22 – Sugestão de convidados com acúmulos e contribuições sobre o CAQ e o CAQi para integrarem o GT-CAQ

Sujeitos	Instituições
Gilvânia Nascimento	Uncme
Suely Menezes	FNCE
Mozart Neves	CNE
Luiz Araujo	UnB <sup>105</sup>
José Marcelino	USP
Luiz Dourado	UFG
Rubens Barbosa	USP
João Ferreira de Oliveira	UFG
Rosana Evangelista da Cruz	UFPI <sup>106</sup>
Andrea Barbosa Gouveia	UFPR
Nalu Farenzena	UFGRS

<sup>105</sup> Universidade de Brasília.

<sup>106</sup> Universidade Federal do Piauí.

Robert Evan Verhine	UFBA <sup>107</sup>
Antônio Xavier	UFBA
Denise Carrera	Ação Educativa
Daniel Cara	CNDE
Alessio Costa Lima	Undime
Eduardo Deschamps	Consed
Heleno Araujo	FNE
Roberto Leão	CNTE
Maria Margarida Machado	Anped
Iria Brzezinski	Anfope
Andrea do Rocio Caldas	Forumdir <sup>108</sup>
Ivany Pino	Cedes
Ricardo Martins	Congresso Nacional
Paulo de Sena	Congresso Nacional

Fonte: Brasil (2015 D). Elaboração: a autora.

Para compreender o impacto dessa listagem de convidados nas redes de sujeitos e instituições que compõem o GT-CAQ, foi realizada uma busca na internet, levando em consideração notícias de veículos de imprensa, os Currículos Lattes, relatórios do TPE que citavam os sujeitos envolvidos, bem como sites oficiais das instituições que os sujeitos representavam. As informações foram organizadas em uma planilha do Excel e submetidas ao Gephi, gerando a Figura 18 (os sujeitos listados no Quadro 22 foram identificados na Figura com a cor verde).

<sup>107</sup> Universidade Federal da Bahia.

<sup>108</sup> Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Centros/Departamentos de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras.



Dada a configuração do software para dar destaque aos atores que mobilizam mais conexões partindo de si, as instituições ganharam destaque na figura. O impacto da lista de convidados contemplada no Quadro 22, em sua maioria, parece mobilizar sujeitos da comunidade acadêmica. Todavia, quando feita a busca das conexões desses sujeitos e submetidas as informações ao Gephi, a rede gerada, que pode ser observada na Figura 18, revela concentrações de conexões com instituições, sendo agentes de interesses privados (Fundação Lemann, Itaú Social, Instituto Natura, Instituto Unibanco e TPE).

No campo da comunidade acadêmica, a Anped e a Fineduca ganharam evidência como instituições que aglomeram ligações entre os sujeitos presentes na lista. A rede formada tem sua extensão composta, em maioria, por Universidades Federais e instituições acadêmicas e por agentes de interesses privados.

A partir da Figura 18, pode-se afirmar que a lista de convidados para compor o GT-CAQ tem mais impacto de conexões com agentes de interesses privados do que com instituições acadêmicas, já que as instituições de cunho privado aparecem com mais evidência e em maior quantidade.

Apesar dessa listagem ter sido sugerida ainda nessa terceira reunião (2/7/2015), Robert Evan Verhine (UFBA<sup>109</sup>) estava em Brasília e já integrou a reunião. Na ocasião, relatou acerca de um estudo que o INEP realizou a partir de 2003 com a colaboração do Prof. José Marcelino, do Prof. Luiz Dourado e do Prof. Antônio Xavier, tentando vincular o FUNDEB a padrões de qualidade. Passados muitos anos do estudo, Robert considerou que ficaram três “lições”<sup>110</sup> sobre a temática: a) o censo escolar é uma métrica facilitadora para identificar as escolas; b) o custo do professor é o item principal a ser considerado; e c) existe uma tendência de se confirmar que a educação infantil e o ensino médio são mais caros para a educação básica do que o ensino fundamental. Além disso, sugeriu que o GT também ouvisse outros três sujeitos: Romualdo Portela (USP), David Plank (*Stanford Univerity*) e Martins Carnoy (*Stanford Univerity*) (BRASIL, 2015d).

Não há detalhes sobre a exposição de Robert Evan Verhine quanto ao estudo do INEP, todavia, as “lições” citadas não contemplam os elementos de qualidade inferidos pela instituição e nem a viabilidade para isso.

---

<sup>109</sup> Robert Evan Verhine é professor aposentado da UFBA. Já integrou o INEP, é Senior Fellow do Centro Lemann para o Empreendedorismo e Inovação na Educação Brasileira, localizado na Universidade Stanford, e é Fundador Associado da ONG Dados para um Debate Democrático na Educação.

<sup>110</sup> Termo utilizado na ata, em Brasil (2015 D, p. 76).

A quarta reunião foi realizada no dia 8 de junho de 2015 e, da listagem de convidados, para esse encontro estiveram presentes: Gilvânia Nascimento (Uncme), Suely Menezes (FNCE), Luiz Roberto Alves (CNE) e Raimundo Moacir Mendes Feitosa (CNE) (BRASIL, 2015d), sendo que os dois últimos não estavam na listagem do Quadro 21, descrito na terceira reunião, e vale destacar que Raimundo participou do GT-ADE, sendo suplente de Mozart Neves.

A reunião teve como propósito discutir a concepção do CAQi e do CAQ por manifestação espontânea dos sujeitos presentes. Luiz Roberto Alves (CNE) inaugurou o debate, relatando que, por parte do CNE e do SEB, existe uma frustração em relação ao Parecer 8/2010, por não ter sido homologado, o que desencadeou preocupação entre os conselheiros por uma falta de explicação dessa carência. Havia a necessidade de uma base mais sólida para tomar decisões quanto à educação (BRASIL, 2015d). Apesar do cenário de grandes divergências sobre o CAQ e o CAQi, “Institucionalmente, o Conselho continuou acompanhando todas as discussões com o FNDE, o Congresso Nacional, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Movimento Todos Pela Educação, entre outros” (BRASIL, 2015 D, p. 77).

Das instituições citadas pelo conselheiro, somente a CNDE e o TPE são organizações da sociedade civil, todavia, com atuações distintas. Em que pese a atuação da CNDE, a instituição atua com enfoque no financiamento da educação, especialmente para promoção do CAQ e do CAQi, além da defesa do PNE, enquanto as ações do TPE não condizem com a busca da garantia do direito à educação, mas sim com a defesa de programas e projetos que permitam a inserção de agentes de interesses privados na educação (ALMEIDA, 2023).

Na sequência, Suely Menezes (FNCE) se manifestou, salientando a urgência da demanda entre o PNE na definição do SNE, do CAQ e do CAQi. Apesar disso, para ela, o CAQ não pode ser um instrumento padronizado. Gilvânia Nascimento (Uncme) seguiu na mesma linha da importância do CAQ para a educação brasileira, acrescentando que a Uncme não só participa dos debates promovidos pela CNDE referentes a essa temática, mas que sua defesa também está presente nos documentos da Uncme (que foram oferecidos para serem disponibilizados para o GT). Gilvânia reforçou a ressalva de Suely, afirmando que sua preocupação é que o CAQ seja uma padronização excessiva (BRASIL, 2015d).

Essa argumentação de que o CAQ seria um padronizador das escolas é equivocada, já que ele não parte da idealização de um tipo de escola modelo, “[...] mas sim o de uma escola real, dotada daqueles insumos dos quais não se pode abrir mão quando se pensa em qualidade.

Assim, o CAQ foi composto a partir de insumos básicos que todas as escolas do país deveriam assegurar” (PINTO, 2006, p. 213).

Após essa rodada inicial de escuta, os participantes poderiam se manifestar livremente quanto a três perguntas norteadoras feitas por Binho Marques, sendo a primeira:

[...] Considerando que a educação é um direito que se concretiza com o aprendizado para a vida (Artigo 205 da Constituição Federal), a política pública precisa garantir à escola condições objetivas para que a qualidade se dê. Como chegar a uma lista de insumos que pudessem viabilizar estas condições objetivas para a qualidade? (BRASIL, 2015d, p. 77).

Suely Menezes, respondendo a essa pergunta, inferiu que “[...] as escolas são muito heterogêneas e muitas vezes não têm toda a estrutura que pensamos ser necessária. Por isso, considera a pergunta difícil: a qualidade muitas vezes é dada por questões mais subjetivas do que objetivas” (BRASIL, 2015d, p. 79).

Embora as questões subjetivas tenham grande impacto na aprendizagem de alunos e alunas, os insumos materiais também inferem de forma incontestável nesse processo. Há pesquisas que defendem a valorização dos processos na aprendizagem, mas afirmam que a definição de insumos é o ponto de partida para buscar a qualidade na educação (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005; PINTO, 2022). Além disso, a heterogeneidade das escolas, que, em outras palavras, é a desigualdade educacional, pode ser superada a partir da equidade educacional, sendo o CAQ e o CAQi instrumentos do campo do financiamento da educação que subsidiam esse fim. Cabe ressaltar também que,

[...] nas condições atuais de oferta da educação no país, onde não se garante nem um patamar mínimo de recursos para as escolas, [...], qualidade é um conceito claramente objetivo, e que passa pela existência de escolas com infraestrutura e equipamentos adequados, professores bem formados e remunerados, razão alunos/ turma e alunos/professor que viabilizem o ensino e a aprendizagem. (PINTO, 2006, p. 213).

Em outras palavras, a realidade da educação brasileira está atravessada por tamanha desigualdade educacional que em muitas escolas não há garantia de elementos básicos. Garantir apenas o acesso à escola não é garantir o direito à educação prescrito na CF/88, uma vez que o processo educacional precisa ser de qualidade, tanto para que os alunos e as alunas permaneçam na escola quanto para que o ensino-aprendizagem ocorra de forma qualificada.

Considerando essa temática complexa, o Conselheiro Moacir Feitosa (CNE) afirma que a listagem de insumos necessita de estudos complementares para justificar a escolha de

determinados insumos em detrimento de outros. Para o Conselheiro, os insumos devem ser diferentes para cada tipo de escola (BRASIL, 2015d).

O Conselheiro exemplificou: um computador pode fazer mais diferença em uma escola com bom desempenho, porque é preciso desenvolver condições para que ele seja utilizado com resultados na aprendizagem. Quais seriam as condições imprescindíveis? Água, banheiro, biblioteca? Talvez fosse necessário traçar diferentes perfis de escola para construir uma estratégia de convalidação posterior dos insumos imprescindíveis. (BRASIL, 2015d, p. 79).

Todavia, essa concepção é contrária à defesa da equidade educacional, já que os insumos mais tecnológicos ficariam disponíveis somente para as escolas com os melhores resultados em testes, perpetuando a dificuldade de acesso aos itens básicos para garantir a qualidade da educação.

Embora os testes padronizados possam ser um importante instrumento, desde que se incluam enquanto parte de um sistema mais amplo de avaliação, o que os estudos no Brasil e no mundo mostram é que o desempenho dos alunos nestes testes é fortemente influenciado pelo nível socioeconômico (NSE) de suas famílias. Isto faz com que leituras apressadas dos seus resultados levem a considerar como “efeito escola” o que é, na verdade, “efeito NSE familiar”. Estes problemas surgem, por exemplo, nos ranqueamentos das escolas, tendo por base o desempenho no vestibular, ou no ENEM. Como as escolas particulares atendem famílias com maior NSE, o melhor desempenho de seus alunos não decorre naturalmente de um ensino de melhor qualidade. (PINTO, 2006, p. 212).

Ou seja, a perspectiva defendida por Moacir acarreta um enviesamento de mais recursos para aqueles que estão com melhor colocação nos testes, quando, na verdade, o público que necessita de mais recursos para compra de insumos é justamente o oposto, as escolas que estão à margem. Esse é o significado de equidade. Outro ponto importante que deve ser considerado é a prescrição da própria CF/88 que, em seu Art. 6o, prevê a educação como direito de primeira grandeza e, em seu Art. 5o, a igualdade entre as pessoas. Dito isso, não há motivo para estabelecer que um “tipo” de escola não mereça receber determinados recursos.

A segunda pergunta norteadora, feita por Binho Marques, foi: “[...] Considerando que o Brasil é um país diverso e desigual, como compatibilizar o nacional com o federativo, garantindo o direito de cada um?” (BRASIL, 2015d, p. 77).

Em resposta, o Conselheiro Luiz Alves (CNE) registrou seu incômodo com a ideia de estabelecimento da possível formatação para o mínimo, já que a ideia de “escola mínima” é sempre para os pobres, e que, na verdade, o que se deve buscar é um processo que garanta o direito à educação. Sendo assim, o CAQ, em seu ponto de vista, deveria ser gradual. Em um primeiro momento, estabelecido aquilo que é imprescindível e, processualmente, outros insumos poderiam ser acrescentados (BRASIL, 2015d).

É importante ressaltar que tanto o CAQ quanto o CAQi não são meras listagens para serem aplicadas. São instrumentos dotados de “[...] elementos concretos para a oferta educacional com qualidade, de acordo com as dimensões legais e fundamentais na composição do direito à educação baseada em parâmetros também normatizados a nível internacional [...]” (CARA; PELLANDA, 2021, p. 252). Sendo assim, é preciso haver cautela para não estabelecer uma hierarquia do que é mais fundamental para garantir qualidade na educação, deixando aspectos importantes de lado.

A quinta reunião foi realizada no dia 10 de julho de 2015, e sua composição foi integrada apenas por Binho Marques, Flávia Nogueira, Manuel Palácios (SEB) e Francisco Soares (INEP). O objetivo do encontro foi discutir os princípios para um texto que seria apresentado ao Ministro da Educação, Renato Janine, ao final do GT.

A ata dessa reunião não apresentou muitos detalhes da discussão, mas descreveu que o texto seria baseado no Art. 205 da CF/88, ou seja: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, s/p). Para atender essa prerrogativa, seria necessário que houvesse uma organização do Estado para garantir qualidade a esse direito, e, portanto, o GT deveria considerar condições objetivas e subjetivas, levando em consideração a realidade das escolas e a totalidade dos recursos disponíveis (BRASIL, 2015d).

Vinte dias depois, no dia 30 de julho de 2015, foi realizada a sexta reunião, dando continuidade ao processo de escuta, tal como ocorreu na quarta reunião. Para essa ocasião, foram convidados Luiz Araujo (UnB), José Marcelino (USP), Luiz Dourado (UFG), Sérgio Roberto Souza (Sase), Márcio Meira (Gabinete do Ministro da Educação) e Helena Singer (Gabinete do Ministro da Educação), sendo que os três últimos não constavam na lista inicial de sujeitos a serem convidados.

Binho Marques abriu a reunião se manifestando quanto ao CAQ, dando evidência ao fato que o MEC concorda com o instrumento. Em sua visão particular, há uma distância entre os estudos do INEP e o Parecer CNE/CEB 8/2010, e que, para ele, a relação entre o conjunto de insumos, a capacidade de financiá-los e a concepção de qualidade atrelada ao IDEB tornaram o conceito empobrecido (BRASIL, 2015d). Cara e Pellanda (2021) fazem a ressalva de que as avaliações por resultados podem ser indicadores de natureza complementar, sendo que o CAQ e o CAQi são elementos que buscam dar materialidade para condições de qualidade para a educação; já o

IDEB afere um conjunto de fatores que incidem sobre o contexto em que a escola está inserida, como, por exemplo, o nível socioeconômico. Também cabe averiguar o que a própria CNDE concebe acerca da relação do IDEB com o CAQ:

O CAQ não faz correlação entre Ideb e insumos de qualidade. A qualidade de que trata é condição básica para que possamos ter dignidade em nossa educação. É, portanto, primordial que seja garantida, independente de gerar impactos diretos em termos de resultados em provas estandarizadas. É possível compreender sem muito esforço a diferença na vida de um estudante frequentar uma escola com banheiro, saneamento, água potável, turmas que não sejam superlotadas, entre outros elementos que conferem dignidade ao ambiente escolar. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO, 2020, p. 21).

O CAQ, conforme concebido pela CNDE, não faz tal relação com o IDEB. Com o uso da palavra, Luiz Araujo (UNB) contextualizou e diferenciou os estudos do INEP e os da CNDE. De acordo com seu relato, em 2003, quando o INEP iniciou sua pesquisa, a dimensão da qualidade não era tão evidente nos debates e, nesse contexto, houve uma aproximação das Universidades, o que foi positivo. O custo aluno que se buscava seria para refletir após o Fundef, ou seja, fatores de ponderação para o Fundeb. Todavia, o Consed questionou o estudo por não haver valor amostral, o que acarretou o descredenciamento e a descontinuidade por parte do MEC (BRASIL, 2015d). Já o trabalho feito pela CNDE seguiu uma concepção diferente, “[...] o objetivo foi encontrar a escola socialmente construída, representando o mínimo que a sociedade elege em um dado momento” (BRASIL, 2015d, p. 84). Ou seja, diante da desresponsabilização do Estado, a CNDE avançou na discussão do financiamento da educação, levando o conceito de qualidade para o centro do debate.

Apesar disso, Luiz considerou que, apesar de que envolver as entidades da sociedade civil seja importante (inclusive, indicando a necessidade de ouvir sujeitos que já passaram pelo MEC e que influenciam a construção de políticas), deveria ser feito outro movimento, já que a questão central está em “quem paga”, os entes federados. Inclusive, indica que a homologação do Parecer CNE/CEB 8/2010 não ocorreu justamente pela insegurança dos impactos nos recursos, tanto de não haver suficientes quanto de ser necessária maior complementação (BRASIL, 2015d).

Já o Professor José Marcelino (USP) expôs que estava no INEP na época dos estudos dos quais Luiz Araujo se referiu, e que, naquele momento, o esforço media o custo das escolas que funcionavam com qualidade. Foi apresentado ao conceito do CAQi por meio da CNDE, com a qualidade sendo um elemento sempre em evolução de acordo com as demandas que surgiam

(bem como flexível, mas evidenciando os elementos dos quais não se poderia abrir mão), sendo que sua força estava baseada na equidade e no controle social (BRASIL, 2015d).

Equidade, porque com o CAQi do CNE em vigor hoje, praticamente todos receberiam o mesmo recurso do Fundeb. Controle social porque, com o CAQi, o pai, o estudante, o professor, teriam um parâmetro objetivo sobre quais insumos deveriam estar presentes em todas as escolas e, portanto, poderiam cobrá-los. (BRASIL, 2015d, p. 86).

Apesar de ser um instrumento, como exemplificado acima, que poderia trazer muitas vantagens para a garantia do direito à educação com qualidade, ele não foi à frente. José Marcelino rememorou que a proposta do CAQi se concebeu de forma muito forte na Coneb, em 2008, mas o MEC se manteve contrário à proposição (BRASIL, 2015d).

Nesse sentido, cabe retomar o funcionamento da hegemonia às avessas que marca esse período, que pode ser percebida também nessa disputa de concepções e proposições no que tange ao financiamento da educação. Tanto a Coneb quanto as Conaes foram espaços de diálogo e pactuação organizadas no âmbito do MEC, com massiva participação dos profissionais da educação, conforme já descrito nesta pesquisa, fornecendo a percepção de que as demandas de melhorias estavam sendo ouvidas e sistematizadas, sendo uma dessas pautas a defesa do CAQ (conforme as identificações feitas na seção 4.2 desta pesquisa, intitulada “A atuação do MEC (2011-2016)”). Todavia, no contexto da Conae de 2010, em que se discutiu como seria o novo PNE, as recomendações da Conferência continham o CAQ como mecanismo de financiamento. Apesar de ele aparecer na versão final e aprovada do PNE em 2014, no projeto enviado a partir da Conae não constava a recomendação do CAQ (BRASIL, 2015d).

Ainda na mesma reunião, o Professor Luiz Dourado (UFG) retomou a mesma historicidade do INEP a partir de 2003 como um movimento muito profícuo sobre o futuro do Fundef, que, além disso, como já citado, mobilizou demasiadamente as Universidades e os Grupos de Pesquisa, dando maior qualificação e rigor crítico ao estudo. Todavia, de acordo com Luiz, o MEC ignorou a produção de tal forma que sua visibilidade foi tão diminuta que poucas pessoas a conhecem. Portanto, seria de muita importância retomar o compromisso com a garantia da qualidade educacional, conceito consolidado na Conae de 2010 (e vinculado ao SNE) e assumido na Cúpula das Américas em 2007. Para isso, a União teria participação central e esse seria um ponto de tensão encarado pelo MEC (BRASIL, 2015d).

A sétima reunião foi realizada no dia 4 de agosto de 2015, com a presença dos seguintes convidados: Ivany Pino (Cedes), Andrea Caldas (ForumDir), Maria Cristina Mesquita

(Anfope), João Ferreira de Oliveira (Anpae), Maria Margarida Machado (Anped), Heleno Araujo (FNE) e Roberto Leão (CNTE).

O encontro foi aberto com a fala de Binho Marques, declarando que o interesse no CAQ também está relacionado de forma direta com a necessidade de instituição do SNE. Após relatar o processo de estudos do Inep e da CNDE, o secretário destacou os quatro motivos que fizeram o MEC solicitar o reexame do Parecer CNE/CEB 8/2010: a) dúvidas acerca de como o CAQ poderia construir um padrão nacional de qualidade com controle social; b) insuficiência de cálculos para articular padrões de escolas; c) vínculo entre insumos e IDEB; e d) ausência das relações entre o CAQi e o orçamento disponível (BRASIL, 2015d).

Em resposta, o Prof. João Ferreira de Oliveira (Anpae) indicou que a discussão feita precisava ser embasada na demanda que o PNE impõe, ou seja, em estabelecer os padrões mínimos de qualidade e calculá-los; para isso, era necessário distinguir quais são os insumos indispensáveis para o processo de ensino-aprendizagem. Apesar da profundidade dos estudos feitos pelo INEP a partir de 2003, devido à descontinuidade, seus fatores de ponderação (que, por sinal, visavam o Fundeb) ficaram obsoletos. Em continuidade, Andrea Caldas (ForumDir) lamentou a não homologação do Parecer CNE/CEB 8/2010, já que, se tivesse sido concebido, o GT poderia estar se reunindo para aperfeiçoar o instrumento. Além disso, Andrea fez a ressalva que o CAQ não busca ser uma “camisa de força” para a educação, mas um parâmetro daquilo que é mínimo para se garantir qualidade, sendo esse um elemento fundamental para o SNE (BRASIL, 2015d).

A demarcação nas reuniões do argumento de que o instrumento não se trata de uma padronização, mas sim de buscar a qualidade, evidencia quem são os defensores do CAQ a partir da concepção da CNDE. Já que esse é um dos princípios defendidos pela CNDE, não seria necessário “[...] detalhar cada equipamento, cada material que uma escola deve ter, mas precisa prever um quantitativo de recursos que assegure a execução do projeto pedagógico das escolas e parâmetros mínimos assegurados a todos os estudantes e escolas do país [...]” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2020, p. 21).

Outra recorrência é a queixa da não homologação do Parecer CNE/CEB 8/2010 como um atraso no financiamento da educação. Na fala de Heleno Araujo (FNE), há o relato que

[...] faltou, ainda efetiva participação do MEC no debate sobre o CAQ no CNE, mas que o Ministério negociou a homologação do Parecer do CNE durante a Conae de 2014. Ao começar de novo o debate e não cumprir este último acordo, o MEC está novamente retardando o processo. (BRASIL, 2015d, p. 93).

Oliveira (2013) explica que não é possível solicitar que a classe dominante renuncie à sua acumulação e nem o contrário, que a classe trabalhadora (dominada) adira à perspectiva da classe dominante. Essa tensão resulta sempre em alterações na infraestrutura política, ou seja, os dominados contestam o que está posto em busca de melhores condições e os dominantes buscam a manutenção da sua acumulação. Isso faz com que muitos campos fiquem em disputa (por reformas, concepções etc.), inclusive, a educação. O que ocorre com a evolução do capitalismo, ou melhor, com o avanço do neoliberalismo, é que as classes dominantes fortalecem sua posição de poder e de acumulação. Com a utilização da mídia e do Estado como meios para propagar seus interesses, o neoliberalismo espalha o mito de que

[...] os Estados fracassaram economicamente por não serem competitivos (criando assim a demanda por ainda mais reformas neoliberais). A crescente desigualdade social num dado território foi concebida como necessária para estimular o risco dos empreendedores e a inovação que conferissem poder competitivo e estimulassem o crescimento. Se as condições entre as classes inferiores pioraram, é que elas fracassaram, em geral por razões pessoais e culturais, na tarefa de aprimorar seu capital humano [...]. (HARVEY, 2014, p. 169).

No caso brasileiro de hegemonia às avessas, essa relação não é direta e simples. A administração dos problemas sociais, conforme Oliveira (2018) teorizou, é um braço do novo tipo de dominação. O exemplo descrito por Heleno Araujo, no GT-CAQ (em que o MEC não se envolveu de forma efetiva nos debates do Parecer CNE/CEB 8/2010, que não foi homologado, e posteriormente é negociada sua homologação na Conae de 2014 – que também não foi adiante, sendo retomada a discussão no GT-CAQ), dá materialidade para compreender o papel do Estado como espaço privilegiado de disputa pela hegemonia. Em sua atuação às avessas, não impõe a negativa quanto ao CAQ – ansiado pelos profissionais da educação –, mas trama um jogo em que se administra a demanda, fazendo com que pareça que está sendo mobilizada, mas não a conclui. Essa é a tática política da hegemonia às avessas como uma expressão neoliberalizada e brasileira do período lulista.

Em continuidade às manifestações presentes nas atas, a Prof. Maria Margarida Machado (Anped) reforçou que não há intenção de engessamento com o CAQ, mas uma definição de um padrão mínimo, e, nesse sentido, se a consideração do MEC é que o Parecer CNE/CEB 8/2010 é detalhado de forma demasiada, na Anped há pesquisadores que dominam a temática e podem contribuir. Além disso, também pontuou três aspectos que considerou importantes para a temática: a) a não desvinculação do CAQ ao Fundeb e nem à Lei de Responsabilidade Educacional; b) seria necessário definir que tipo de redistribuição seria feita; e c) aprimoramento do controle social (BRASIL, 2015d).

Na visão de Maria, “[...] parece que outros atores se movimentam mais do que o MEC [...]” (BRASIL, 2015d, p. 94). Complementada pela Prof. Ivany Pino (Cedes), se manifestou reforçando que “[...] a inclusão do CAQ no texto do PNE foi uma vitória da sociedade, pois havia um claro movimento por parte do Governo para dissolver o conceito” (BRASIL, 2015d, p. 94).

Essa omissão por parte do MEC também é historicizada em uma entrevista feita pelo Prof. Dr. Luiz Dourado e pelo Prof. Dr. Nelson Amaral (ambos professores da UFG) aos Professores Carlos Augusto Abicalil, Gilmar Soares Ferreira e José Marcelino de Rezende Pinto. O Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto carrega em sua trajetória forte vinculação com o CAQ, não só por ser um pesquisador do campo do financiamento da educação, mas por ter integrado o INEP à época dos estudos pioneiros sobre essa temática e a CNDE. Seu relato oferece mais elementos para compreender a posição do MEC e, mais precisamente, da Sase.

Não foi uma nem duas vezes que **recebemos a equipe da Sase-MEC** na USP, em Ribeirão Preto, para explicar os conceitos do CAQi, **fora outras tantas reuniões em Brasília**. Havia contra-argumentos para todo gosto. Um, prosaico, questionava por que havia videocassete no CAQi. Ora, porque, quando as planilhas foram feitas, em 2005 (!), esse era um equipamento importante nas escolas, o que mostra **a estratégia protelatória do MEC**. Outro ponto exaustivamente debatido referia-se à defesa, por parte de Binho Marques, de valores regionalizados para o CAQi. Contra-argumentávamos: desde quando a CNTE defendeu piso salarial regionalizado? E, considerando que mais de 80% do valor do CAQi corresponde a salários, não há por que se falar em regionalização. Alguém defende salário-mínimo regional no Brasil? Ademais, eventuais diferenças de custos ocorrem mais entre capitais e grandes cidades em comparação com pequenos municípios do interior, do que entre diferentes regiões do País. Além do mais, no CAQi da CNDE sempre defendemos os adicionais para municípios e regiões de maior vulnerabilidade, estratégia que, aliás, está prevista no Substitutivo da Câmara do Fundeb. Considerando que o Parecer foi aprovado em maio de 2010 e foi antecedido por inúmeras audiências no CNE e fora dele e foi aprovado por unanimidade, **o MEC teve sete anos para fazer algo a favor do CAQi e, ressaltado, nunca o fez, só empurrou com a barriga. Por quê? Porque não quis assumir uma política de Estado, ampliando os recursos da União para o Fundeb.** (PINTO, 2019a, p. 329-330, grifos nossos).

A somatória das impressões da Prof. Maria Margarida Machado e da Prof. Ivany Pinto, combinadas com o relato do Prof. José Marcelino de Rezende Pinto, ressalta o papel do Estado enquanto representante da classe dominante, na medida que a escolha de não dar força para uma determinada política – aqui, no caso, o CAQ – é um aspecto ideológico. Nesse caso, o próprio MEC se baseou nos aspectos de domínio e direção, como elementos da disputa pela hegemonia concebidos por Antônio Gramsci.

Institucionalmente, a Sase se posiciona paulatinamente a favor do CAQ, todavia, a materialidade das suas ações expõe a medida contraditória, tal como é possível perceber no

relato do Prof. José Marcelino de Rezende Pinto. Francisco de Oliveira, o sociólogo cuja produção compõe o referencial teórico-metodológico desta pesquisa, não foi um estudioso do campo da educação, mas sua análise da hegemonia às avessas que apresenta uma teorização com base na política em termos gerais, ao utilizar a exemplificação do campo da assistência social, reflete na compreensão desse movimento truncado da Sase.

Oliveira (2018, p. 128) discute que, no período lulista, “Proclama-se aos quatro ventos a diminuição da pobreza e da desigualdade, baseada no Bolsa Família. Os dados disponíveis não indicam redução da desigualdade, embora deva ser certo que a pobreza absoluta diminuiu”. Ocorre que na educação, especificamente na relação da Sase com o CAQ, há uma afirmação de defesa do instrumento para a garantia da qualidade, inclusive vinculado ao SNE, além de buscar encontros como os relatados pelo Prof. José Marcelino. Todavia, a prática é contraditória; trata-se de uma administração do problema do financiamento da educação vinculado ao conceito de qualidade, ou, como no sentido utilizado na entrevista, é um método de postergação. Esse movimento pendular, como Singer (2018) denominou, é próprio do lulismo – e o mesmo ocorreu com a Sase no campo da educação: a contradição como uma forma de administrar um problema social que os profissionais da educação demandam resolução.

Dando prosseguimento à manifestação da Prof. Ivany Pino na reunião, diferenciou que, apesar da defesa do Fundeb em relação ao CAQ, é preciso ter em mente que são distintos, sendo o Fundeb apenas um fundo contábil e o CAQ um mecanismo vinculado à qualidade. A vinculação dos dois é uma possibilidade, todavia, em um cenário em que o Fundeb seja ampliado. Sobre o controle social, a professora levou a perspectiva defendida pela CNDE de que a listagem de insumos facilita sua identificação nas escolas, todavia, considera que o desafio imposto é com o controle social dos elementos não mensuráveis (BRASIL, 2015d).

O secretário Binho Marques pediu para que os presentes se manifestassem de forma mais detalhada sobre a vinculação do CAQ com o Fundeb e sobre a possibilidade de não se estabelecer uma listagem de insumos, mas diretrizes gerais, e os insumos serem detalhados pelos entes federados posteriormente (BRASIL, 2015).

Antes das respostas dos participantes, é considerável destacar alguns elementos. Em primeiro lugar, a possibilidade de não estabelecer uma listagem de insumos, tirando seu caráter nacional e abrindo a lacuna para ficar à cargo dos entes federados, é um aspecto extremamente frágil. Alves, Silveira e Schineider (2019, p. 401) explicam que

Há uma discussão sobre a diferença do custo de vida e custo dos insumos serem diferentes nos estados e, por isso, há quem defenda um CAQi regional ou estadual. Há um grande risco nesse debate, porque, certamente, a diferenciação reforçaria as desigualdades, ao invés de reforçar o caráter equalizador que é um dos pilares da noção de CAQ. De tal modo, a proposta de CAQ nacional está em consonância com políticas como a do salário-mínimo e o Piso Salarial Profissional Nacional (Lei no. 11.738/2018) e não impede políticas complementares ou supletivas para amenizar eventuais distorções.

Para garantir esse padrão de qualidade, o PNE estabelece, na Meta 20, o compromisso do aumento dos investimentos na educação até o alcance de 10% do PIB. Para garantir a implementação do instrumento, a CNDE previu que a União, a partir do Fundeb, precisaria aportar mais recursos, ou seja, invertendo a lógica dos recursos, já que o papel supletivo seria baseado de acordo com o padrão de qualidade determinado para garantir elementos materiais/objetivos e imateriais/subjetivos. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2018, p. 52) considera que está posto um desafio do ponto de vista das normas do financiamento, já que seria necessário atualizá-lo para viabilizar complementações, contemplando “[...] tanto a destinação de impostos quanto as vinculações de receitas (salário-educação e royalties e participações especiais do petróleo); e o regime de metas de aplicação em educação pública em relação ao PIB e o CAQi/CAQ”.

Sendo assim, tal mobilização do financiamento da educação é uma ferramenta para garantir que a listagem de insumos seja um referencial para as escolas, sendo que

O que se propõe para cada etapa e modalidade são parâmetros capazes de abranger as diferentes realidades das redes de ensino do Brasil, obedecendo às normas nacionais de qualidade já determinadas pela legislação. Os insumos propostos compõem uma base metodológica que permite pautar o financiamento e controlar sua execução e não padronizar insumos ou criar tipos pré-definidos de escolas.

[...]

**A planilha de insumos é uma referência para o cálculo e controle social e não um padrão de insumos a ser imposto de forma homogênea** e descontextualizada a todas as realidades do país. Contudo, não é aceitável que escolas privadas tenham laboratórios de Ciências e escolas públicas, não, por exemplo. CAQ é equidade real, por isso é defendido por professores e professoras. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO, 2020, p. 21-20, grifo nosso).

Foi justamente nessa perspectiva que Roberto Leão (CNTE) se manifestou após a fala de Binho Marques, já que muitas escolas não estão equipadas com insumos básicos e que o CAQ seria um parâmetro para essa garantia. Além disso, o controle social deve atuar para além da conferência dos itens, agindo também para o fortalecimento dos conselhos. Sobre esse aspecto (de controle), a Profa. Ivany Pinto ponderou que há uma preocupação institucional do Cedes quanto às propostas da Lei de Responsabilidade Educacional em relação à punição pelas

variações do IDEB e que, nesse sentido, a participação dos movimentos sociais para acompanhar o CAQ em formato de comitê de governança seria fundamental (BRASIL, 2015d).

A oitava reunião, realizada no dia 5 de agosto de 2015, contou com seis representantes do Lemann Center, da Universidade de Stanford (Martin Carnoy, David Plank, Paulo Bliskstein, Camila, Rebeca e Leonardo<sup>111</sup>), além de Antônio Xavier (PNUD)<sup>112</sup>. No início do encontro, Rebeca (Lemann Center) pediu esclarecimento do objetivo do GT, questionando se o produto deveria ser uma proposta para o CNE, partindo das considerações da CNDE (BRASIL, 2015d).

Antes da reposta de Binho Marques, é importante esclarecer o que está posto na Portaria nº 459, de 12 de maio de 2015, que institui o GT, que considera

A necessidade de **definir os mecanismos** para que a União possa complementar, na forma da lei, os recursos financeiros aos entes federativos que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ, em cumprimento à Estratégia 20.10 do PNE;

A necessidade de **definir quais insumos indispensáveis** ao processo de ensino aprendizagem servirão de referência ao cálculo dos padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional, que constituem o dispositivo CAQi, que será progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ, nos termos da Estratégia 20.6 do PNE; e

A necessidade de **estabelecer critérios para o desenvolvimento da metodologia a ser utilizada para o contínuo ajuste do CAQ** pelo Ministério da Educação - MEC, bem como de mecanismos para o acompanhamento do Fórum Nacional de Educação - FNE, do Conselho Nacional de Educação - CNE e das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal, conforme previsto na Estratégia 20.8 do PNE, resolve:

Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho - GT com a finalidade de elaborar estudos sobre a implementação do CAQ, de que tratam as **Estratégias 20.5, 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10** da Lei no 13.005, de 2014.

§ 1o O GT terá caráter interno e funções de assessoramento do Ministro de Estado da Educação.

§ 2o O produto do GT deverá orientar as ações do MEC no diálogo com a sociedade para a implementação do CAQ. (BRASIL, 2015e, p. 1, grifos nossos).

As estratégias que o Art. 1º trata estão presentes no PNE e referem-se, respectivamente, ao desenvolvimento de estudos no âmbito do INEP para acompanhar os investimentos dos custos por aluno; ao prazo de dois anos (a partir de 2014) para implantar o CAQi a partir de padrões mínimos, com financiamento calculado nos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, progressivamente reajustado até a implementação do CAQ; à implementação

<sup>111</sup> Os sobrenomes dos três últimos não constam nas atas.

<sup>112</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

do CAQ como parâmetro de financiamento; à responsabilidade de definir o CAQ em até três anos a partir de metodologia formulada pelo MEC, FNE, CNE e comissões de Educação da Câmara dos Deputados e Senado Federal; à complementação da União aos entes federados que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ (BRASIL, 2014a).

Em síntese, o PNE previu uma centralidade de responsabilidade no MEC, para dar andamento tanto para o CAQ quanto para o CAQi. Essa necessidade, além de estar referenciada na Portaria que instituiu o GT pela referência às estratégias, também está indicada na justificativa de sua criação, levando em consideração a definição de mecanismos de complementação da União, da listagem de insumos e de metodologia para o contínuo ajuste do CAQ.

Dito isso, a resposta de Binho Marques sobre o que o GT deveria produzir foi que “[...] esse ponto não estava de todo claro, porque a ideia não é fazer, até setembro, uma proposta, mas sim uma síntese de diversas opções para o Ministro” (BRASIL, 2015d, p. 98-99). Ou seja, apesar da centralidade e de vários aspectos para implantar o CAQ e o CAQi como parâmetros de qualidade, inclusive mencionados na Portaria que instituiu o GT, o coordenador (secretário Binho Marques) revelou que o objetivo seria apenas fazer um resumo das concepções.

O Professor do Center Lemann, Davi Plank, apresentou sua experiência sobre o financiamento da educação com base na vivência na Califórnia, nos Estados Unidos da América. Segundo seu relato, a experiência norte americana exigiu a definição de vários critérios de ponderação para distribuição dos recursos, sendo que os distritos reuniam a comunidade para decidir como o valor seria gasto de acordo com os critérios escolhidos por eles (BRASIL, 2015d).

Se tratam de federações com histórias, estruturas e mecanismos diferentes. Além disso, a proposta do CAQ – já presente em instrumentos legais do campo da educação – parte da premissa que existe demasiada desigualdade nas escolas brasileiras e, mesmo com os recursos existentes na atualidade, ainda faltam elementos básicos para que alunos e professores possam estar dentro das instituições de ensino em condições salubres. Por isso, a determinação de uma listagem de itens para garantir o mínimo em todas as escolas brasileiras se faz uma agenda urgente.

Da mesma instituição, Paulo Blisktein chamou atenção para as inovações tecnológicas. De acordo com sua avaliação, a concepção de buscar aspectos básicos para a escola não a torna atrativa, afastando os alunos (BRASIL, 2015d). Por outra perspectiva, Pinto (2006, p. 206) verificou que

[...] menos de 20% dos alunos do ensino fundamental público estudam em escolas com um laboratório de ciências; somente cerca de 40% estão em escolas com biblioteca (que geralmente corresponde apenas a um espaço físico sem profissional adequado) ou com acesso à internet; pouco mais de 30% possuem laboratório de informática em suas escolas e cerca de 65% estudam em escolas com quadra de esporte.

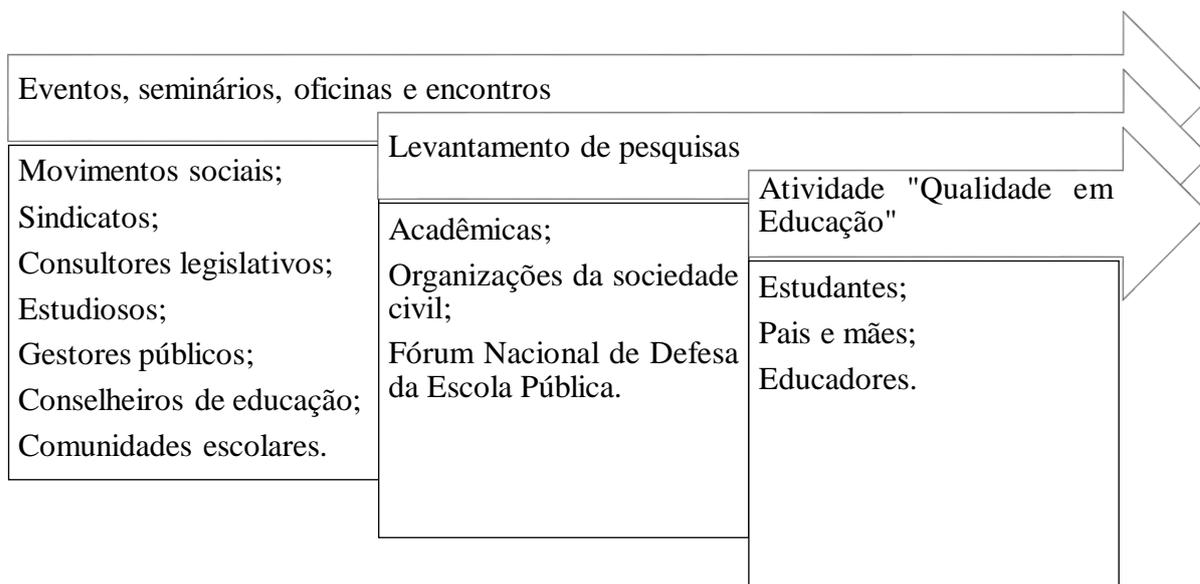
A defesa do CAQ não significa a defesa que as escolas só tenham o mínimo, mas que elas tenham, pelo menos, o mínimo. Não há dúvidas que políticas e programas agregados poderiam contribuir para as escolas, todavia, a dura realidade das discrepâncias educacionais mostra um cenário em que muitas escolas estão funcionando com condições precárias.

A nona reunião foi realizada no dia 6 de agosto de 2015. Nela estiveram presentes como convidados Denise Carreira (Ação Educativa) e Daniel Cara (CNDE). Denise foi a primeira a se manifestar e começou rememorando todo o histórico que levou ao CAQi e ao CAQ, já que foi coordenadora da CNDE de 2003 a 2006 e vivenciou o processo de elaboração (BRASIL, 2015d).

De acordo com o relato, a construção do CAQi se iniciou no ano de 2002, quando Camila Grosso era a coordenadora da CNDE, em uma assembleia geral da instituição. A partir dali, começaram diversos encontros, inclusive, com a criação de um comitê diretivo para criação de uma proposta. Denise organizou as etapas da elaboração em quatro fases, sendo: 1) definição de qualidade; 2) definição de insumos; 3) precificação; e 4) disseminação da proposta (BRASIL, 2015).

Para a primeira fase, em que foi necessário definir qual qualidade pretendia-se afirmar para o CAQ, foram feitos vários encontros para chegar em um conceito final. O esforço de mobilização de diversos atores foi detalhado por Denise na ata e, para fins didáticos, foi elaborado o Esquema 3 para ilustrar o movimento feito pela CNDE.

Esquema 3 – Mobilização da CNDE para definição do conceito de qualidade educacional



Fonte: Brasil (2015 D). Elaboração: a autora.

A mobilização da CNDE, conforme o Esquema 3 apresenta, abarcou diversos atores, inclusive, o sujeito que mais está relacionado ao assunto tratado, a comunidade escolar. De forma geral, pode-se considerar que foi um movimento abrangente e democrático. Denise ressaltou que, quando José Marcelino estava no INEP, deu grande espaço de diálogo com as proposições que estavam sendo concebidas, e mesmo depois que saiu da instituição, continuou a colaboração com o desenvolvimento do CAQ e do CAQi. A CNDE também promoveu oficinas com diferentes atores (movimentos sociais, Universidades, especialistas, Fóruns da EJA<sup>113</sup>, da educação infantil, da educação inclusiva e outros) para compreender quais, de fato, eram as condições mínimas para uma educação de qualidade (BRASIL, 2015d).

Para tanto, o conceito de qualidade concebido pela CNDE perpassava a equidade, os processos, os resultados e os insumos, o que levou à segunda etapa, a de definição de quais insumos eram necessários para garantir a qualidade da educação. Apesar de ter clareza de que a qualidade não se traduz apenas em insumos, “[...] a garantia de infraestrutura, de equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias são componentes imprescindíveis para a efetividade dos processos de ensino e de aprendizagem” (BRASIL, 2015d, p. 103). Para isso, seria necessário, como já delimitado nesta seção, alterar a lógica do financiamento da educação, colocando-a sob orientação de parâmetros de qualidade.

<sup>113</sup> Educação de Jovens e Adultos.

A terceira etapa, de precificação, levou em conta diversos estudos e negociações com uma gama de atores. Por fim, na quarta, deu-se o fechamento da proposição do CAQi para alcançar o CAQ, concomitante com a campanha “Fundeb pra valer”, que ganhou ampla aderência na Cneb de 2008. Além dos avanços na legislação brasileira sobre o financiamento, esse processo também gerou diversos artigos, notas técnicas e livros – em outras palavras, gerou uma magnitude de produções, discussões e progressos no que tange à garantia do direito à educação, mesmo que ainda não implantado. Denise, concluindo sua fala, pontuou a urgência de acelerar o processo do CAQ, já que as pautas conservadoras estavam em uma crescente naquele período, inclusive, com a possibilidade de rupturas (BRASIL, 2015d).

Em resumo, Denise narrou todo o movimento que a CNDE traçou para conceber o CAQi e o CAQ, com amplitude de consultas à uma gama de atores e estudos, fazendo emergir da sociedade civil uma proposta concreta e compromissada com a garantia do direito à educação.

Em complementação aos dados apresentados por Denise, Daniel Cara detalhou que, em 2007, no Encontro Nacional da CNDE, foi deliberada a inclusão do CAQi no PNE para ser um critério de padrão mínimo de qualidade; para isso, seria necessário mobilizar não só a Lei do PNE, mas também do SNE (já que a União teria papel central no SNE, assim como no CAQi, esse deveria ser seu pilar fundamental quanto ao financiamento) e do novo Fundeb. No ano seguinte, em 2008, quando Mozart Neves teve contato com o conceito criado pela CNDE, propôs um Termo de Cooperação para o CNE colaborar com o trabalho da Campanha. Em 2010, a aprovação do Parecer CNE/CEB 8/2010 e a realização da Conae foram avanços para a educação (mesmo com a não homologação do Parecer e suas fragilidades), já que trouxeram o CAQi como um elemento central. Todavia, a partir de 2011 – ano de início da Sase –, a comunicação com o MEC se tornou mais difícil, sendo que a instituição permaneceu sem manifestações sobre a temática por dois anos (BRASIL, 2015d).

Mesmo com essa crescente, “[...] o Ministro Fernando Haddad, apesar de manifestar concordância com a necessidade da definição de um conjunto de insumos precificados, temia, segundo Daniel, o impacto financeiro que o Parecer pudesse trazer, decidindo não incluir o CAQi no PNE” (BRASIL, 2015d, p. 105). Essa relação, mais uma vez, aproxima as conceituações gramscianas.

Coutinho (1992, p. 78) pontua que, nas obras de Gramsci, “[...] não há hegemonia, ou direção política e ideológica, sem o conjunto de organizações materiais que compõem a sociedade civil enquanto esfera social”. A materialidade dessa explicação, no contexto estudado nesta pesquisa,

pode ser encontrada nos relatos de Denise Carreira e Daniel Cara. Essa relação tensa, que parte de uma proposição bem estruturada que incide sobre a estrutura do financiamento da educação, alcança alguns avanços no que se refere à sua normatização (Coneb, Parecer CNE/CEB 8/2010, Conae de 2010 e 2014 e PNE), mas não consegue ser implementada dadas as forças políticas envolvidas nessas arenas, especialmente no que se refere à atuação do Estado na representação do CNE, MEC e na própria Sase – é a concretização da disputa pela hegemonia.

Feita essa ponderação, o relato de Daniel prosseguiu, destacando que, apesar da determinação de não inclusão do CAQi no PNE, a CNDE se mobilizou com base na aprovação do Parecer CNE/CEB 8/2010 para incorporação no texto da Lei – os resultados desse movimento foram as estratégias das metas 7 e 20. Com o passar dos anos, a precificação continuou sendo atualizada pela CNDE, bem como seus aspectos legais. Por fim, Daniel discorreu uma série de estudos feitos no âmbito nacional e internacional que viabilizam o mecanismo (BRASIL, 2015d).

A décima reunião do GT ocorreu no dia 11 de agosto de 2015 e contou com a presença dos seguintes convidados: Andrea Barbosa Gouveia (UFPR), João Ferreira de Oliveira (UFG), Rubens Barbosa de Camargo (USP), Rosana Evangelista da Cruz (UFPI), Flávio Sousa (Sase) e Márcio Meira (Gabinete do Ministro). O Prof. João Ferreira de Oliveira foi o primeiro a se manifestar e, ao relembrar os estudos do INEP, demarcou que, em seus resultados, tanto os insumos quanto a qualificação docente e a gestão da escola foram fatores associados à qualidade da educação. Por mais que existam características específicas de cada região do Brasil, a ideia de garantir a qualidade em nível nacional precisa necessariamente contemplar uma cesta de insumos, para, assim, promover equidade. A Prof. Andrea Barbosa Gouveia se manifestou concordando com a fala e acrescentou que o CAQ pode não ser o que resolverá por completo a questão da qualidade educacional – já que somente o financiamento não dá conta dessa demanda –, mas que, pelo menos, pode garantir um padrão básico de condições (BRASIL, 2015d).

Como coordenador do GT, Binho Marques colocou duas questões para serem discutidas: a) o que seria o básico a ser garantido em todas as escolas, de forma indistinta; e b) como ajustar uma atualização da listagem de insumos se, para alguns lugares, certos elementos são ultrapassados e, para outros, não. Houve manifestações sobre categorizar tipos de escola (Prof. Rubens Barbosa), tamanho de escola e quantidade de alunos em sala de aula (Prof. Andrea Gouveia), bem como a prejudicialidade do excesso de contratos temporário (Prof. João Oliveira), mas a maior parte da reunião foi tomada se desdobrando sobre a segunda ponderação de Binho Marques. A Prof. Andrea Gouveia e a Prof. Rosa da Cruz discorreram a temática

enfatizando o quão a regionalização de parâmetros poderia ser prejudicial, já que “[...] não se pode ser criado um padrão nacional a partir das especificidades”; além disso, o CAQ “[...] considera a necessidade de que todas as escolas tenham um padrão básico de qualidade, independente de suas especificidades” (BRASIL, 2015d, p. 111). Por outro lado, Binho Marques se manifestou demarcando sua preocupação com a universalidade, já que ela pode cristalizar as diferenças. Após algumas considerações em concordância com o fato de que seriam necessários mais recursos para implantar o CAQ, a reunião foi encerrada (BRASIL, 2015d).

Com o decorrer do GT, se evidenciou a defesa da universalização do CAQ como garantia de condições básicas para a educação e, com isso, a garantia do direito à educação por parte dos sujeitos da comunidade acadêmica. Porém, nessa ocasião (décima reunião), ficou clara a dualidade das concepções, já que Binho Marques – na posição de representante da Sase e de coordenador do GT –, em contraste, fez a defesa da regionalização do parâmetro. Acerca dessa relação entre o papel do Estado na garantia de direitos e sua real aplicação, Harvey (2014, p. 194) explica que,

Por mais que desejemos que os direitos sejam universais, é o Estado que o tem que pôr em prática. Quando o poder estatal não tem vontade política, as noções de direitos permanecem vazias. Logo, os direitos são derivados da cidadania e por ela condicionados. Então, a territorialidade da jurisdição se torna um problema a considerar.

[...]

Quem é e quem não é “cidadão” vem a ser uma grave questão que define princípios de inclusão e exclusão na especificação territorial do Estado. A maneira de o Estado exercer soberania com relação a direitos também é uma questão objeto de contestação [...].

A ideia de regionalização por parte do secretário da Sase incide sobre o direito à educação e o papel do Estado em garanti-lo. O não estabelecimento de uma listagem de insumos abre uma lacuna para ser definida de acordo com a região; em decorrência, abre-se a prerrogativa para que elementos básicos e fundamentais para a garantia do direito à educação sejam desprezados de acordo com a gestão de determinados territórios. Além disso, o CAQ, como elemento balizador do SNE, está em sua essência, ancorado no conceito do que é considerado como nacional. Ou seja, a criação de um SNE, que de forma integrativa resulte em maior equidade educacional, perpassa a ideia de que todas as escolas brasileiras – como nacionalidade – precisam ter pelo menos os mesmos elementos, e suas características adicionais (regionalidade) sejam acrescentadas, sim, porém, não em prejuízo daquilo que é estabelecido como o básico

para a qualidade educacional. Nesse sentido, a vontade política sobre os direitos que Harvey (2014) cita pode ser relacionada com essa defesa pela regionalização que esvazia a concepção de direito à educação associada à garantia de um parâmetro de qualidade.

A décima primeira reunião do GT foi realizada no dia 14 de agosto de 2015. Na condição de convidados, estiveram presentes Antônio Carlos Xavier (PNUD), Nalu Farenzena (UFGRS), Helena Singer (Gabinete do Ministro) e Flávio Sousa (Sase). Na fala de abertura do encontro, o secretário Binho Marques destacou que, “[...] apesar do MEC não ter homologado o parecer com Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEB 8/2010), há concordância no conceito e na necessidade de definição e implantação desta nova forma de financiamento” (BRASIL, 2015d, p. 114).

Todavia, é importante destacar que a utilização da regionalização não condiz com o CAQ concebido pela CNDE, e que tal defesa do CAQ nessa perspectiva é mais um dos elementos da hegemonia às avessas no contexto da Sase, já que a propagação dos esforços da secretaria e do próprio MEC para implantar o CAQ funciona como atendimento e acolhimento dos esforços da CNDE desde 2002. Todavia, a pauta do instrumento associado à regionalização não resolve as desigualdades educacionais, na verdade, posterga o problema e o mantém.

Antônio Xavier também fez a defesa da regionalização do CAQ, inferindo que o mecanismo é muito focado em definir insumos, o que para ele não é articulado com o conceito de qualidade educacional; além disso, é uma discussão focalizada em conseguir mais recursos para a educação. Em contrapartida, a Professora Nalu Farenzena explicou que a concepção do CAQ é de definição de quais insumos básicos podem promover condições mínimas para as escolas e que, conseqüentemente, isso teria um custo. Além disso, acrescentou que o estudo do INEP, apesar de estar ligado a fatores de ponderação em relação ao Fundeb, apontou que, do ponto de vista dos custos, não havia grandes diferenças entre as etapas e as modalidades (exceto a educação infantil, com destaque para as creches, e o ensino médio, com destaque para a educação profissional) (BRASIL, 2015d).

Sobre a defesa da Prof. Nalu, Antônio Xavier indicou algumas problemáticas, sendo: a) a referência de qualidade e do seu custo estava muito acima da capacidade de financiamento; b) a definição de uma listagem de insumos única seria problemática dada a diversidade das escolas; e c) a falta de relação entre garantia de insumos e qualidade seria um fator dificultador para responsabilização dos gestores (BRASIL, 2015d). Em complementação, Binho Marques

acrescentou que também seria “[...] necessário cuidado para não se elevar o padrão de um lugar que já tem investimentos elevados” (BRASIL, 2015d, p. 116).

A argumentação, tanto por parte de Antônio quanto por parte de Binho, pauta – em sintonia – o desenvolvimento do CAQ na perspectiva da regionalização, divergente de como foi concebido pela CNDE. Tal formato não soluciona a questão que está em pauta: como garantir padrões mínimos de qualidade para a educação. Para Ximenes (2016, p. 34),

Só a absurda tolerância à desigualdade, uma marca que influencia e configura as políticas públicas no País, pode explicar a enorme resistência à ideia intuitiva e simples de que todos os estudantes deveriam dispor dos mesmos recursos básicos necessários à sua escolarização, independentemente de sua naturalidade ou local de residência.

Apesar desta pesquisa corroborar com a afirmativa, é preciso ir um pouco além. Manter a desigualdade é elemento necessário para que a hegemonia às avessas ocorra, ao passo que também se conserva a administração dos problemas sociais. Enquanto o CAQ permanece no limbo – em que o MEC está há anos o discutindo, mas não o implementando –, cria-se uma aparente imagem de que o Estado está interessado em colocá-lo em prática para superar as desigualdades.

Ao final da reunião, Antônio Xavier propôs que talvez seja melhor parametrizar o CAQ, e não padronizar. Em resposta, Vander Oliveira Borges (FNDE) pontuou que o financiamento da educação está evoluindo, havendo uma passagem de um foco numérico para uma orientação de efetiva qualidade (BRASIL, 2015d).

A décima segunda reunião foi realizada no dia 16 de agosto de 2015. Diferente dos outros encontros, nessa ocasião estiveram presentes muitos convidados ligados às redes estaduais e municipais de educação, sendo eles: Eduardo Dechamps (Consed), Maurício Holanda Maia (Secretário de Educação do Ceará), Divino Mariozan R. de Siqueira (Secretaria do Estado de Tocantins), Elisabeth Gomes (Secretaria do Estado do Maranhão), Sandra Elisa Rosa (Consed), Nilce Rosa da Costa (Consed), Alessio Costa Lima (Undime), André Lemes da Silva (Undime), Edelson Penaforth Pinto (Undime), Elizabeth Cota (Undime), Gelcivânia Mota Silva (Undime), Iolanda Barbosa da Silva (Undime), José Carlos Arrigo (Undime), Manuelita Martins da Silva Arantes Cabral (Undime), Maria Edineide de Almeida Batista (Undime), Maria Gorete A. Costa (Secretaria municipal de Educação de Bayeux/PB), Virginia Maria Pereira de Melo (Undime) e Vivian Katherine Fuhr Melcop (Undime) (BRASIL, 2015d).

Francisco Soares (INEP) se manifestou evidenciando que, na sua compreensão, não é possível afirmar que insumos seriam capazes de melhorar a qualidade da educação e que o INEP estava fazendo o movimento de identificação de quais escolas conseguem garantir o direito à educação, sendo que o preocupa que o CAQ não trace o mesmo caminho. Manifestando sua concordância com a afirmativa que insumos poderiam garantir qualidade, Eduardo Deschamps ponderou que se deve discriminar aquilo que é essencial e que somente esses devem ser padronizados. Por exemplo, questionou se de fato seria necessário haver bibliotecários nas escolas. Além disso, destacou que o conceito de qualidade é variável e pessoal (BRASIL, 2015d). Em contraposição, Elizabeth Cota considerou que

[...] o padrão dever ser o mesmo, para municípios pobres e ricos, assim como faz o Piso Nacional; que os insumos devem ser padronizados, inclusive para as escolas indígenas; que o padrão mínimo precisa ser definido nacionalmente, pois alguns não têm condições nem ao menos de conceituar o que é importante naquele dado momento; [...] que a qualidade não se restringe só a insumos, porque é possível ter uma escola bem estruturada, mas sem qualidade por falta de professores com formação adequada; que é preciso respeitar diferenças regionais, mas precisamos de uma base que reflita a média nacional. (BRASIL, 2015d, p. 120).

Percebe-se, então, a tensão entre a concepção do CAQ tal como foi concebido pela CNDE e essa perspectiva de regionalização capitaneada pelo MEC, considerando a Sase como secretaria desse Ministério e o INEP como uma autarquia dele.

Assim como Elizabeth, outros integrantes da Undime, de diferentes regiões, também se manifestaram a favor da universalização do CAQ e da sua defesa como parâmetros para melhoria da educação, sendo esses André Lemes da Silva, Gelcivânia Mota Silva e Iolanda Barbosa da Silva. Ou seja, há um indício de certo consenso na instituição quanto à defesa do instrumento.

A listagem de insumos foi um assunto polêmico que perpassou as reuniões do GT, e nessa reunião em específico não foi diferente. Ao final da reunião, Binho Marques indicou a possibilidade de definições de regras gerais e, como exemplo, referenciou que poderia ser indicado: “[...] ‘refeitório com equipamento adequados’, para que uma instância mais local defina detalhes com base em acordos periodicamente revistos” (BRASIL, 2015d, p. 123). Todavia, quando o critério de qualidade é generalizado e esvaziado, sua aplicação, categoricamente, também será. A importância do CAQ é justamente romper com essa lógica, uma vez que, historicamente, a educação brasileira já é marcada por discrepantes desigualdades, sendo que a qualidade educacional nunca teve seus elementos delimitados do ponto de vista legal.

A penúltima reunião do GT foi realizada no dia 10 de setembro de 2015 e só contou com a presença de um convidado, Antônio Cesar Russi Callegari (CNE/CEB), já que Mozart Neves Ramos (apesar de ter sido convidado) não conseguiu conciliar as agendas. Binho Marques iniciou a reunião fazendo uma breve fala de como ocorreram as reuniões e ressaltou que acredita na necessidade de garantir qualidade educacional sem padrões rígidos (BRASIL, 2015d). Vale destacar que a proposta do CAQ da CNDE não está baseada em rigidez, mas sim no compromisso com a identificação de elementos básicos que podem subsidiar a garantia da qualidade educacional em todo território brasileiro.

Cesar Callegari se manifestou corroborando a perspectiva defendida por Binho Marques. Para o Conselheiro, a precificação de insumos é prejudicial para implantação do CAQ e que, na verdade, o caminho seria elencar “princípios gerais” para a qualidade da educação, sem precificação ou detalhamento. A diretora Flávia Nogueira afirmou que esse é o pensamento de muitos convidados do GT e perguntou se Cesar considerava viável estabelecer uma sistematização mais geral e as Unidades Federativas a especificarem de acordo com suas realidades. A resposta de Cesar foi positiva, na qual reforçou que não há necessidade de detalhamentos, apesar de definições de padrões gerais (BRASIL 2015d).

As falas da diretora Flávia Nogueira e do secretário Binho Marques evidenciam dois pontos importantes: o reforço pela ideia de não definição de parâmetros nacionais com as devidas especificações e a total desconsideração pela parcela relevante de sujeitos que se manifestaram ao longo do GT em oposição a essa perspectiva – vale o destaque, em sua maioria advindos da comunidade acadêmica.

A última reunião, décima quarta, foi realizada no dia 14 de setembro de 2015, sem convidados. Nela, só estiveram presentes membros do GT. Dada a ausência de Mozart Neves Ramos na última reunião, Binho Marques descreveu um pouco da conversa que tiveram no telefone com o objetivo de contribuir para o GT. No geral, Mozart se manifestou a favor do instrumento, porém, ressaltou que a listagem de insumos não é capaz de garantir qualidade educacional. Binho Marques continuou seu relato na perspectiva de Ricardo Martins, também consultor legislativo, no qual fez o mesmo movimento do dia 31 de agosto de 2015 (BRASIL, 2015d). Ricardo defendeu a perspectiva de que “[...] pode-se ter uma lista geral de insumos, sem definir a forma como serão garantidos, sendo o detalhamento feito em cada Unidade da Federal e cada rede [...]” (BRASIL, 2015d, p. 127). Nessa ocasião, também foi apresentado o rascunho do relatório final, todavia, sua descrição não está presente na ata (BRASIL, 2015d).

Em outras palavras, ambos corroboram com a perspectiva defendida pela Sase que é contrária à proposição da CNDE, um CAQ com parâmetros gerais que pouco avança na materialização dos aspectos que compõem a qualidade da educação.

Nesta pesquisa, parte-se da premissa de que, sem financiamento adequado, em um país com níveis de capacidade de arrecadação de recursos tão díspares entre seus Estados e Municípios, não haverá educação de qualidade e com equidade. Ademais, sem educação de qualidade e com equidade, não haverá cooperação federativa nem SNE. Para implantação do CAQ e do CAQi, no relatório final do GT-CAQ, foram elencadas algumas ideias preliminares que precisariam ser consideradas: acesso; jornada escolar; profissionais; instalações e recursos educacionais; democracia: atendimento, gestão e controle social; e rede de relações. Nesse sentido, o Relatório Final apresenta cinco teses que emergiram dos debates descritos em atas:

- I) O FUNDEB é conceitual e financeiramente insuficiente para o CAQi, mas pode ser usado como um dos instrumentos para sua implantação; [...]
- II) O aumento do percentual de investimentos vinculados ao PIB e os recursos do petróleo são financeiramente insuficientes para o CAQi, mas devem ser usados como um dos instrumentos para sua implantação; [...]
- III) Os programas universais e os mecanismos supletivos da União são importantes, mas é possível redistribuir melhor o recurso da União, tornando-o mais equalizador; [...]
- IV) O esforço de implantação do CAQi só se sustentará se parâmetros de jornada e carreira forem nacionalmente pactuados e se novos critérios de atualização do Piso forem definidos; [...]
- V) A viabilidade de uma proposta de CAQi depende de Fatores de Ponderação baseados em estudos abrangentes e detalhados para calibrar o financiamento com os custos reais de cada etapa e modalidade de ensino. (BRASIL, 2015c, p. 57, 70, 71, 75 e 79).

Na primeira tese, “*O FUNDEB é conceitual e financeiramente insuficiente para o CAQi, mas pode ser usado como um dos instrumentos para sua implantação*” (BRASIL, 2015c, p. 57), em primeiro lugar é preciso diferenciar – como já foi anunciado – que o Fundeb, CAQ e CAQi envolvem premissas completamente diferentes – sendo o Fundeb um instrumento prático (e não conceitual) de financiamento redistributivo, enquanto as discussões do CAQ e CAQi indicam a mensuração a partir de itens para contribuir e subsidiar a garantia da oferta educacional com maior *qualidade e equidade*. Como manifestação da Sase a essa tese, discordam dela diante das limitações dos recursos do Fundeb, não sendo possível assegurar a garantia da educação em seus aspectos mais amplos (insumos e processos) (BRASIL, 2015c).

Na segunda tese, “*O aumento do percentual de investimentos vinculados ao PIB e aos recursos do petróleo são financeiramente insuficientes para o CAQi, mas devem ser usados como um*

*dos instrumentos para sua implantação*” (BRASIL, 2015c, p. 70), salienta-se que o PNE prevê o uso de 10% do PIB na educação, mas, na época, não contavam com uma crise econômica e política nacional tão acentuada; assim como, especialmente no mandato da presidenta Dilma Rousseff, houve grande empenho para utilização dos recursos de petróleo, todavia, também ocorreu uma crise jurídica para esse aspecto. Com isso, ambos os recursos são insuficientes para instituir o CAQi, mas o relatório do GT defende que devem ser utilizados como instrumento de implantação. É importante ressaltar que a vinculação do CAQ apenas ao PIB estaria sempre à mercê da flutuação econômica.

Na terceira tese, *“Os programas universais e os mecanismos supletivos da União são importantes, mas é possível redistribuir melhor o recurso da União, tornando-o mais equalizador”* (BRASIL, 2015c, p. 71), os programas universais e de assistência financeira do MEC/FNDE são apresentados como elementos que precisam de revisão financeira, assim como a distribuição dos recursos da União. Ou seja, uma revisão dos programas universais com mais recursos e distribuição mais equitativa seria capaz de viabilizar o CAQi (BRASIL, 2015c). Nessa tese, não fica clara a vinculação direta do CAQi e do CAQ com os programas já existentes. No entanto, como conclusão, há a indicação de que, se concebido o CAQi com formato mais simples, para buscar a garantia dos insumos considerados como básicos, seria possível o MEC colocar o instrumento em prática (BRASIL, 2015c). Todavia, não fica claro quais seriam os insumos de fato considerados como básicos, já que, ao longo das reuniões do GT, não foi criada uma listagem de consenso – na verdade, foi apresentado o movimento contrário, em que o secretário da Sase, Binho Marques, sempre se posicionava contra a definição de uma listagem de insumos específicos.

Na quarta tese, *“O esforço da implantação do CAQi só se sustentará se parâmetros de jornada e carreira forem nacionalmente pactuados e se novos critérios de atualização do Piso forem definidos”* (BRASIL, 2015c, p. 75), entende-se que, para a implementação do CAQi, é necessário estabelecer novos critérios do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (PSPN). Além disso, resalta-se que é de responsabilidade da Sase prestar assessoria para construção/adequação de Planos de Cargos e Remuneração e, em acordo com Consed e Undime, elaborar um *software* para simular os Planos (o que não foi feito). O GT elencou que a constituição do CAQi abrangeria três dificuldades encontradas no que se refere aos Planos: falta de acordo sobre medição do tempo de hora aula, ausência de parâmetros claros para construção dos Planos, ausência de critérios nacionais que definam proporções entre número de alunos por professor (BRASIL, 2015c).

Por fim, a quinta tese, “*A viabilidade de uma proposta CAQi depende de fatores de ponderação baseados em estudos abrangentes e detalhados para calibrar o financiamento com os custos reais de cada etapa e modalidade de ensino*” (BRASIL, 2015c, p. 79), advoga a necessidade de estudos detalhados para verificar a necessidade de financiamento real de acordo com cada modalidade de ensino, todavia, essa não seria tarefa do GT (BRASIL, 2015c), em discordância com o que foi elencado na Portaria que o instituiu.

Apresentadas essas cinco teses, a Sase manifestou sua proposta que, do ponto de vista dos recursos, acredita ser necessário “O aumento gradativo dos recursos da União no Fundeb o aperfeiçoamento dos mecanismos supletivos do MEC [...]” (BRASIL, 2015c, p. 84). Todavia, no próprio relatório está descrito que essa não é uma proposta concreta, na verdade, há uma listagem de recomendações para o Ministro avaliar. Tais recomendações perpassam, basicamente, quatro temáticas: a) a necessidade de definições de Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Oferta da Educação Básica; b) a necessidade de mais estudos por parte do INEP, em parceria com o MEC, Undime e Consed; c) o aumento de recursos da União; e d) a vinculação da agenda instituindo do CAQ e do CAQi ao SNE.

A Portaria que instituiu o GT-CAQ indicou alguns itens que deveriam compor o relatório final, sendo:

I - o detalhamento e a análise dos investimentos e custos por aluno da educação básica, em todas as suas etapas e modalidades, nas diferentes Unidades da Federação;

II - um conjunto de insumos que, do ponto de vista do Grupo, embasarão os cálculos do CAQi e do CAQ, acompanhado de uma análise comparativa com a proposta inicial elaborada pela Câmara de Educação Básica do CNE, no Parecer CNE/CEB no 08/2010;

III - uma proposta de mecanismo de implementação do CAQi e do CAQ, considerando o prazo legal estabelecido;

IV - uma proposta de mecanismo de complementação da União aos entes federativos que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ; e

V - sugestões de critérios para o desenvolvimento da metodologia a ser utilizada para o contínuo ajuste do CAQ pelo MEC, bem como de mecanismos para o acompanhamento das diferentes instituições definidas em lei. (BRASIL, 2015e, s/p).

De modo geral, pode-se afirmar que o Relatório Final cumpriu o que Binho Marques havia indicado nas reuniões: uma síntese para o Ministro da Educação, mas não o que a Portaria estabelecia. Inclusive, nem ao menos houve uma metodologia nas reuniões para estabelecimento desses critérios para uma proposição ser concretizada no Relatório Final, já que os convidados se manifestavam livremente.

Apesar de no Relatório A Nossa Sase constar que “O GT trabalhou de forma intensa, realizou estudos e ouviu mais de quarenta pessoas. No prazo definido pela Portaria (setembro de 2015), encaminhou ao Ministro Janine um ensaio de mecanismo possível de implementação gradual do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi)” (NOGUEIRA, 2016, p. 13), os elementos do Relatório Final não dão concretude ao CAQi.

Por fim, esta seção evidenciou que, ao longo da história, o MEC manteve o CAQ em discussão (apesar de pouca), mas nunca o instituindo. Essa omissão do Estado em estabelecer padrões de qualidade fez com que instituições como a CNDE e a Fineduca avançassem nos estudos sobre a temática, e mesmo com essa instrumentalização, o MEC se comprometeu com a proposta. Durante as atas do GT, fica claro que Binho Marques defende a regionalização do CAQ e sua definição com uma listagem de insumos genérica, ao contrário das manifestações de muitos representantes da comunidade acadêmica que participaram do GT. Ademais, com a utilização do software Gephi foi possível perceber que muitos convidados tinham ligações com agentes de interesses privados.

A demanda de institucionalização do SNE é concomitante com a do CAQi e do CAQ, como balizares do financiamento da educação, capazes de promover qualidade e equidade para a educação brasileira. O GT-CAQ revelou o compromisso precário da Sase no âmbito do financiamento para redução das desigualdades educacionais, sendo essa uma condição para que a secretaria continue apenas administrando os problemas sociais como um pilar da hegemonia às avessas – não sana a pauta, mas promove ações pontuais que criam a sensação de que, em alguma medida, uma espécie de avanço está sendo culminado.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A demanda pela instituição do SNE perpassou e, até o momento de realização desta pesquisa, ainda perpassa diversos momentos da história da educação brasileira, bem como várias instituições (tanto vinculadas ao Estado quanto à sociedade civil organizada). Apesar de sempre ser pautado como uma solução para as desigualdades educacionais e como capaz de trazer equidade, o formato da sua materialidade é um projeto em disputa. Para isso, esta pesquisa se debruçou em analisar as ações da Sase – secretaria do MEC criada com competências diretas sobre o SNE e o Regime de Colaboração.

Desde a década de 1930 se discute como o SNE deveria ser. Tal debate foi aprofundado após a CF/88, com especial ênfase na Coneb de 2008 e nas Conaes de 2010 e 2014. Todavia, na própria legislação brasileira, vale o destaque para a CF, há lacunas sobre essa temática. Há a não regulamentação do Art. 23 (normas de cooperação), bem como do Art. 211 (Regime de Colaboração e financiamento da educação vinculado ao conceito de qualidade) e do Art. 214 (PNE para articular o SNE). Dado esse contexto de centralidade do debate, somado às brechas legais, agentes de interesses privados, com destaque para a incidência do TPE, se inseriram nas políticas educacionais, disputando concepções não só do SNE, mas também de mecanismos ditos de Regime de Colaboração – como é o caso dos ADE –, concepções de financiamento, responsabilização, avaliações e outros.

A produção acadêmica indicou que, apesar de não haver consenso na forma do SNE, a dimensão federativa perpassa todas as discussões, sendo o federalismo educacional uma temática indissociável. O que se percebe é que, na dimensão federativa defendida pelos agentes de interesses privados, tanto sobre o SNE quanto as formas de Colaboração, é sempre defendida uma perspectiva comprometida com uma flexibilidade que possibilite suas participações, e não com a garantia do direito à educação e aperfeiçoamento do pacto federativo para esse fim.

Ocorre que a Sase esteve inserida em um contexto maior da política, o período do lulismo, que operou na sociedade brasileira como um fenômeno social marcado por estar sempre em contradição nas suas ações. As obras do cientista político André Singer não abarcam as tensões e discussões do campo da educação, mas revelaram-se como parte indispensável para compreensão do contexto político-institucional do Estado brasileiro na sua dimensão política como um todo. Assim como o lulismo, a Sase também pactuou suas ações em um movimento

pendular, ou seja, com sujeitos convergentes e divergentes quanto à garantia do direito à educação.

Na análise do sociólogo Francisco de Oliveira, que também não foi um pesquisador da educação, essa tipologia, na verdade, refere-se a uma nova forma de disputa pela hegemonia. Diferente da conceituação do filósofo Antônio Gramsci sobre hegemonia – em que ela ocorre de forma direta, de um grupo sobre outro –, no caso brasileiro os dominados têm a sensação de estarem no poder e terem suas reivindicações atendidas, todavia, segue no poder a classe dominante. Essas relações de dominação são intensificadas pela influência do neoliberalismo no Brasil; para isso, esta pesquisa lançou mão da produção do geógrafo David Harvey – que contextualiza a história e os impactos do neoliberalismo – e do sociólogo Christian Laval – que trata da mercantilização da educação no contexto neoliberal.

Tais autores, exceto Christian Laval por tratar diretamente da educação (mas não do caso brasileiro), apesar de não serem propriamente pesquisadores do campo do qual esta pesquisa se insere, fornecem subsídios teóricos não estão desconectados com a educação. Além disso, um fator que une a teorização utilizada é a característica da disputa pela hegemonia (seja do ponto de vista gramsciano ou às avessas) de capacidade conectiva entre sujeitos e instituições na busca pela efetivação da dominação. Por isso, justifica-se a utilização do software de análises de redes sociais, o Gephi, que permitiu em vários momentos desta pesquisa verificar o peso de influência de determinadas instituições e sujeitos.

A tradição brasileira de criação de sistemas, como existe, por exemplo, do SUS e do SUAS, também esteve presente nos planos de governos petistas (especialmente no do primeiro e no do segundo mandato de Lula) e não foi diferente com a educação, ou seja, com o SNE. No primeiro mandato, a instituição estava indicada no programa de governo; já no segundo, não estava – mas estava prevista a realização da Conae, coordenada pelo MEC, que, por sua vez, teve como tema central o SNE. Ou seja, em um primeiro momento o SNE fazia parte do plano de governo e não foi instituído; para o segundo mandato, não fazia parte do programa de governo, mas ali estava previsto um espaço de participação social.

A hegemonia às avessas no campo da educação começou antes mesmo da criação da Sase. Ao passo que o SNE foi prometido, os profissionais da educação se sentiram representados, mas a instituição não foi à frente. No segundo mandato, apesar do SNE não estar previsto no programa, há mais espaço para discussão de suas necessidades (Conaes) e, portanto, o SNE

tornou à centralidade do debate. Os dois mandatos seguintes, de Dilma, seguiram o mesmo padrão – no primeiro o SNE estava previsto e no segundo, não estava.

Propriamente no âmbito do MEC, com auxílio do Gephi, foi possível identificar que todos os Ministros da Educação que gestaram durante os governos petistas tinham ligações com os agentes de interesses privados, o que auxiliou a aderência do Estado aos ADE como possibilidade para o Regime de Colaboração desde o PDE, com posicionamento oposto aos acúmulos feitos nas Conferências de Educação.

Em decorrência da necessidade de instituição do SNE discutida na Conae de 2010, a Sase foi criada. Apesar desse aparente avanço, uma das competências de uma das três diretorias que compunham a secretaria já previa articulação com organizações não governamentais.

O primeiro ano da secretaria foi sob a gestão de Carlos Abicalil, que apesar de algumas proximidades com agentes de interesses privados, suas conexões estavam mais próximas a instituições progressistas. Substituído no ano seguinte, Binho Marques assumiu a Sase com um perfil muito articulado com agentes de interesses privados, com destaque para o TPE. Inclusive, o secretário se manifestou várias vezes em defesa dos ADE, registrados em Audiências Públicas. Apesar da criação da Sase ter sido uma aparente resposta aos anseios dos profissionais da educação, o conteúdo das suas ações desvela intencionalidade em benefício dos agentes de interesses privados.

Além disso, a secretaria defendeu, em participações em audiências, nos textos e nos relatórios, a institucionalização de um SNE que seja um “sistema de sistemas”, sem mudanças estruturais no que já existe hoje. Todavia, não existia consenso dentro e fora da Sase sobre o SNE e, por isso, Binho Marques decidiu fazer a trajetória de criar consensos conceituais e não de propor institucionalmente um PL. Não fica claro com quais sujeitos ou instituições não havia consenso, entretanto, é possível perceber que Binho Marques era divergente de algumas concepções sobre o SNE em relação ao que propunha Carlos Abicalil, esse que, por sua vez, mesmo que não tenha continuado como secretário da Sase, permaneceu em parceria com a secretaria.

Dessas diferenças, destaca-se o CAQ que é defendido por Abicalil como intrínseco ao SNE, ao passo que Binho Marques defende a regionalização do instrumento. Assim como a Lei de Responsabilidade Educacional, em uma audiência, Binho Marques se posicionou a favor das punições, mas, em outros momentos, mostrou-se contra.

Quanto ao GT-ADE, no mesmo ano em que a Sase o criou, também fez parceria com o TPE para assessorar sobre essa temática. Com o Gephi, foram mapeadas as conexões dos sujeitos e instituições dos sujeitos que integraram o GT como participantes e como convidados. A pesquisa revelou a grande incidência de conexões com agentes de interesses privados, sendo o TPE quase sempre como um eixo articulador de todas as redes de instituições e sujeitos, desde a Comissão do Parecer CNE/CEB 9/2011.

Ainda sobre os sujeitos, a partir do GT-ADE foram abertos editais para contratação de consultores para realização de estudos. Esses editais vedavam o envolvimento de professores universitários. Os contratados fizeram produtos a favor dos ADE e, com suporte do Gephi, foi possível identificar que todos eram ligados à FGV e ao Prof. Dr. Fernando Abrucio, que, além de acadêmico, também compõe o quadro de fundadores e o conselho consultivo do TPE – além de ser consultor de outros agentes de interesses privados.

Nas atas das reuniões, fica claro que a intenção do GT foi de validação do instrumento, bem como para superar suas fragilidades, o que coloca as críticas feitas pela comunidade acadêmica de lado. Além disso, foi recorrente a associação dos ADE com o SNE, reforçando a pauta de que tanto o Sistema quanto o Regime de Colaboração, de acordo com a Sase, precisariam ter formas fluidas e menos institucionalizadas.

A produção da Sase sobre o SNE se resume a três textos, de autoria não institucional, feitos em parceria com especialistas na temática e que não viabilizam a instituição do SNE. A secretaria também produziu um PL sobre o SNE como substitutivo ao PL 413/2014, todavia, não o divulgou. Nesta pesquisa, foi possível acesso ao documento, solicitado via Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão. A proposta é uma versão mais detalhada do PL 413/2014, que avança no sentido de criar comissões tripartites e bipartites, assim como prevê a utilização do CAQ como parâmetro de qualidade educacional. Todavia, é um sistema de sistemas, ou seja, não há integração dos sistemas de ensino e nem alterações no pacto federativo no que se refere à mecanismos para garantia do direito à educação.

No GT-CAQ, houve uma dualidade de concepções na discussão do mecanismo, estando a Sase na defesa da regionalização e a CNDE, a Ação Educativa e a comunidade acadêmica na perspectiva da universalização do CAQ, especialmente associada ao SNE. Por intermédio do Gephi, foi possível mapear que nas reuniões houve forte presença de sujeitos com ligações aos agentes de interesses privados. Além disso, o relatório final do GT não fornece subsídios concretos para implementar o CAQ como parâmetro de qualidade, já que a Sase não concorda

com a perspectiva do instrumento tal como a CNDE produziu. Nas audiências que a Sase participou sobre financiamento da educação, evidenciou-se também a falta de interesse do MEC em instituir o instrumento, bem como manifestações diminutas da secretaria.

Em uma análise geral, pode-se afirmar que o SNE é uma agenda em disputa, o que mobiliza forte atuação de agentes de interesses privados, especialmente o TPE. Esse cenário mobiliza outras disputas, como do campo do financiamento (a implantação do CAQ) e do campo do Regime de Colaboração (os ADE).

A crescente presença desses atores buscando imprimir suas concepções é resultado do avanço do neoliberalismo no campo da educação, que esvazia o debate do direito à educação no contexto do federalismo educacional brasileiro e busca emplacar o gerencialismo em suas propostas. O Estado, concebido aqui sob a teorização gramsciana, é definido como representante da classe dominante, ou seja, as relações que a Sase cultivou com agentes de interesses privados é inerente a sua natureza.

O processo de hegemonia às avessas no contexto da Sase estimula a sensação de que o Estado está cumprindo um papel de atendimento às demandas dos dominados, dos profissionais da educação, ou seja, fazendo com que muitas ações da Sase – como, por exemplo, os textos sobre o SNE, o GT-CAQ, envolvimento em audiências públicas etc. – pareçam um esforço de concretização dos apontamentos sistematizados nas Conaes.

Ocorre, ao mesmo tempo, que a Sase lança mão dos textos sobre o SNE, sendo que eles não são exequíveis para instituí-lo. O mesmo ocorre com o CAQ: ao mesmo tempo que se cria um GT com ampla participação, o que prevalece é o posicionamento sobre a regionalização do parâmetro. Com os ADE, muitas ações de parceira da secretaria com o TPE não ficam claras se a ótica for somente os documentos da Sase, mas, quando ampliado o corpus documental, dando luz aos relatórios do TPE, notícias, conexões entre sujeitos e instituições, é possível perceber que tanto o MEC quanto a Sase estiveram alinhados na pauta dos ADE com o TPE.

A fragilização das possibilidades de implementação do SNE e o avanço na implantação do CAQ sobressaltam a administração dos problemas como elemento primordial da hegemonia às avessas, já que, para fazer manter a dominação, a classe dominante – aqui protagonizada pela atuação do Estado – necessita de ações que busquem subsidiar parcialmente a resolução do problema em questão, não o solucionando, mas mantendo-o em manutenção. Especificamente sobre o SNE, a Sase não o implementou, mas lançou textos sobre ele, trabalhou com

alinhamento dos planos de educação e criou GTs sobre financiamento da educação e sobre Regime de Colaboração.

Além disso, confirmou-se a hipótese desta pesquisa que buscou verificar que, mais do que a atuação da Sase na instituição do SNE e na regulamentação do Regime de Colaboração, a secretaria foi um espaço de acolhida durante 2011 até 2016 para os agentes de interesses privados, de modo que ganhassem destaque no campo das políticas educacionais e na definição de formas para o Regime de Colaboração e para o SNE. Sendo assim, é possível perceber a relação entre o Estado e os agentes de interesses privados como parceiros, bem como a Sase e o TPE atuando de forma conjunta. Ou seja, o papel político-institucional da secretaria, do qual o objetivo geral da pesquisa buscou analisar, foi de articular a parceria de agentes de interesses privados com o MEC. As contribuições da Sase para implementação do SNE e regulamentação do Regime de Colaboração deram mais espaço para esses atores de natureza privada influenciarem o formato do SNE e da regulamentação do Regime de Colaboração, privilegiando formatos mais fluidos para sua atuação (sistemas de sistemas e ADE).

A análise das ações da Sase indicou que foram moldadas de forma pendular, ora em um aparente atendimento das demandas dos profissionais da educação, ora em privilégio dos agentes de interesses privados. Sabe-se que, ao final de 2016 (limite do recorte temporal dessa pesquisa), a Sase não implementou um SNE e, diante de suas iniciativas desde 2011, percebe-se que o SNE foi tratado como uma administração de um problema social. Ou seja, o SNE não foi uma prioridade para a secretaria, já que foram feitas apenas pequenas ações sobre a temática, sendo essa movimentação para fornecer a sensação de atendimento da demanda dos profissionais da educação.

## REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos Augusto *et al.* Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 31, n. 2, p. 457 - 473, jan. 2015b. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/61740>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- ABICALIL, Carlos Augusto *et al.* O Sistema Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 31, n. 2, p. 451 - 456, jan. 2015a. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/61739>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, set. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302013000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300009&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 29 ago. 2021.
- ALMEIDA JUNIOR, Arnóbio Marques de. *et al.* O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO. CUNHA, Célio da. *et al* (Org). **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. 1. Ed. Brasília. 2014. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro\\_pioneiros\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro_pioneiros_final.pdf). Acesso em: 22 ago. 2021.
- ALMEIDA, Thaciana Lopes de. **A Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Movimento Todos pela Educação**: proposições e incidências na instituição do Sistema Nacional de Educação. 2023. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.
- ALVES, Thiago; SILVEIRA, Adriana A. Dragone; SCHNEIDER, Gabriela. Financiamento da Educação Básica: o grande desafio para os municípios. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 13, n. 26, p. 391-413, 2019. DOI: 10.22420/rde.v13i26.1007. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1007>. Acesso em: 13 jan. 2023.
- ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Tradução: Junior, Evandro Magalhães; GUERREIRO, Fátima. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- ARAUJO FILHO, Heleno. **Carta aberta do coordenador do Fórum Nacional de Educação**: contra a postura do MEC em relação ao Fórum Nacional de Educação e as Conferências de Educação. 2016. Disponível em: [https://www.anped.org.br/sites/default/files/images/fne\\_.pdf](https://www.anped.org.br/sites/default/files/images/fne_.pdf). Acesso em: 13 set. 2021.
- ARAUJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade** [online]. 2010, v. 31, n. 112, p. 749-768. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300006>. Acesso em: 2 abr. 2020.
- ARAUJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 28, n. 2, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/37419/24160>. Acesso em: 2 abr. 2020.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educ. Soc.** Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, dez. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302018000400908&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400908&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 7 ago. 2021.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do Regime de Colaboração. **Educ. Soc.** Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, set. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302013000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 set. 2021.

ARAUJO, Gilda Cardoso de; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. “Educação já!” e a governança federativa: a nova investida do movimento Todos pela Educação na definição do Sistema Nacional de Educação. **Educar em Revista**, [S.l.], dez. 2020. ISSN 1984-0411. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/77534/42589>. Acesso em: 1 set. 2021.

ARAUJO, 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. doi:10.11606/T.48.2014.tde-17122014-114038.

ARAUJO, Walisson Maurício de Pinto. **Sistema Nacional de Educação e projeto de educação para o país: concepções, proposições e disputas**. 2019. 172 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Texto para Discussão 1739. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1739.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf). Acesso em 26 ago. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 1997.

BASE E SUPERESTRUTURA. In: GUIMARÃES, Antonio Moreira (organizador da versão brasileira). **Dicionário do pensamento Marxista**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. P. 27-29.

BEATRICI, Alexandra Ferronato. **O Sistema Nacional de Educação no Brasil: o debate atual, analisado numa perspectiva histórica e estrutural**. 2018. 140 f. Tese (Doutorado em Educação). Fundação Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado: do populismo à hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2012.

BRAGA, Ruy. Apresentação. p. 7-15. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. **Hegemonia às avessa**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BRAGA, Ruy. Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes. p. 55-92. In: SINGER, André; RIZEK, Cibele. **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9.394/96. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento final da Conferência Nacional da Educação básica**. 2008. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc\\_final.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento final da Conferência Nacional da Educação**. 2010a. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010\\_doc\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei 8025/2010**. Câmara dos Deputados: Brasília. 2010b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 8035/2010**. 2010c. Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.480**, de 16 de maio de 2011. 2011a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm). Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Ata da Audiência Pública do PL 138/2011**. 2011b. Brasília. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/4ccb197-77d9-440a-8af7-ae0d3154389d>. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Relatório de gestão 2011**. Brasília, 2011c. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=10584-relatorio-gestao-2011-Sase-final-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10584-relatorio-gestao-2011-Sase-final-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 29 de ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2417/2011**. 2011d, Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=521950>. Acesso de 8 de novembro de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Nº 1.238**, de 11 de outubro de 2012. 2012a. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/Portaria\\_1238\\_2012\\_GT\\_ADE\\_consolidado.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/Portaria_1238_2012_GT_ADE_consolidado.pdf). Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Notas taquigráficas da Audiência Pública nº 1029/12**. Brasília. 2012b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&tpReuniaoEvento=AP%20c/%20Convidado&dtReuniao=04/07/2012&hrInicio=14:36:00&hrFim=17:24:00&origemDiscurso=&nmLocal=Plen%C3%A1rio%20Principal%20-%20CD&nuSessao=1029/12&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=1>

[4:36&sgFaseSessao=&Data=04/07/2012&txApelido=&txFaseSessao=&txTipoSessao=Especial%20-%20PL&dtHoraQuarto=14:36&txEtapa=](#). Acesso em: 28 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum de Educação. **Ata da 3ª Reunião Extraordinária de 2012**. 2012c. Disponível em:

[https://fne.mec.gov.br/images/pdf/ata/fne\\_ata\\_reuniao\\_extraordinaria\\_dia\\_03122012.pdf](https://fne.mec.gov.br/images/pdf/ata/fne_ata_reuniao_extraordinaria_dia_03122012.pdf).

Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Ata da primeira Audiência do Ciclo de Audiências “Educação e Federalismo”**. Brasília. 2012d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/2c4609c0-1a80-451d-afd4-1fb8956bb0d3>. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Relatório de gestão 2012**. Brasília, 2012e. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=14261-relatorio-gestao-da-Sase-exercicio-2012-pdf&category\\_slug=outubro-2013-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14261-relatorio-gestao-da-Sase-exercicio-2012-pdf&category_slug=outubro-2013-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 3 ago. 2021.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Relatório de gestão 2013**. Brasília, 2013a. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=15990-relatorio-gestao-exercicio-2013-Sase-pdf&category\\_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15990-relatorio-gestao-exercicio-2013-Sase-pdf&category_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192).

Acesso em: 3 set. 2021.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Relatório Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica Nacional**. Brasília, DF. 2013b.

Disponível em:

[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio\\_Forum\\_Avaliacao\\_Financiamento\\_Educacao\\_Basica\\_Nacional\\_julho\\_2013.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_Forum_Avaliacao_Financiamento_Educacao_Basica_Nacional_julho_2013.pdf). Acesso em: 3 ago. 2021.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Portaria Nº 01, de 19 de fevereiro de 2013**. 2013c. Disponível em:

[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/Portaria\\_1238\\_2012\\_GT\\_ADE\\_consolidado.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/Portaria_1238_2012_GT_ADE_consolidado.pdf).

Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. 2014a. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em 6 de junho de 2022.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. **Ata da 2ª Reunião Extraordinária de 2014**. 2014b.

Disponível em: [https://fne.mec.gov.br/images/pdf/ata/fne\\_ata\\_reuniao\\_dia\\_08082014.pdf](https://fne.mec.gov.br/images/pdf/ata/fne_ata_reuniao_dia_08082014.pdf).

Acesso em 2 de janeiro de 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento final da Conferência Nacional da Educação**. 2014c. Disponível em:

<http://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>. Acesso em 13 de outubro de 2021.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Cadernos Planejando a Próxima Década: alinhando os Planos de Educação, MEC/SASE**, Brasília, DF, 2014d.

Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_alinhando\\_planos\\_educacao.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_alinhando_planos_educacao.pdf).

Acesso em: 6 ago. 2021.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Cadernos Planejando a Próxima Década**: conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. MEC/SASE, Brasília, DF, 2014e. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf). Acesso em: 6 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 413/2014**. Brasília, 2014f. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1268406&filename=PLP%20413/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1268406&filename=PLP%20413/2014). Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Relatório final GT-ADE**. Brasília, 2015a. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio\\_GT\\_ADE\\_jul\\_15.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_GT_ADE_jul_15.pdf). Acesso em: 4 set. 2021.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Anexos do relatório final GT-ADE**. Brasília, 2015b. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Anexos\\_do\\_Relatorio\\_GT\\_ADE\\_jul\\_15.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Anexos_do_Relatorio_GT_ADE_jul_15.pdf). Acesso em: 4 set. 2021.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Relatório final GT CAQ**. Brasília, 2015c. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO\\_FINAL\\_GT\\_CAQ\\_out\\_15.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf). Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Anexos do relatório final GT CAQ**. Brasília, 2015d. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Anexos\\_do\\_Relatorio\\_GT\\_CAQ\\_out\\_15.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Anexos_do_Relatorio_GT_CAQ_out_15.pdf). Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria 459, de 12 de maio de 2015**. 2015e. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria\\_459\\_2015\\_CAQ.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_459_2015_CAQ.pdf). Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência nº 1399/15 do PL 413/2014**. Brasília, 2015f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&tpReuniaoEvento=AP%20c/%20Convidado&dtReuniao=18/08/2015&hrInicio=14:50:00&hrFim=17:45:00&origemDiscurso=&nmLocal=Plen%C3%A1rio%20Principal%20-%20CD&nuSessao=1399/15&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:50&sgFaseSessao=&Data=18/08/2015&txApelido=&txFaseSessao=&txTipoSessao=Permanente&dtHoraQuarto=14:50&txEtapa=>. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. **Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2015**. 2015g. Disponível em: [http://fne.mec.gov.br/images/pdf/ata/fne\\_ata\\_reuniao\\_dia\\_22102015.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/ata/fne_ata_reuniao_dia_22102015.pdf). Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. **Ata da 1ª Reunião Ordinária de 2015**. 2015h. Disponível em: [https://fne.mec.gov.br/images/pdf/ata/fne\\_ata\\_reuniao\\_dia\\_24032015.pdf](https://fne.mec.gov.br/images/pdf/ata/fne_ata_reuniao_dia_24032015.pdf). Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento 31/2015**. Brasília, 2015i. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198955>. Acesso em: 7 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Requerimento 7/2015**. Brasília. 2015j. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3843462&ts=1594023203231&disposition=inline>. Acesso em: 7 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Tramitação do Requerimento 7/2015**. Brasília. 2015k. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119991>. Acesso em: 7 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Notas taquigráficas da 2ª Audiência Pública do Ciclo de Audiências, com subtema “Implementação do CAQi e do CAQ: definições, fontes e mecanismos”**. Brasília. 2015l. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3345>. Acesso em: 7 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Notas taquigráficas da 3ª Audiência Pública do Ciclo de Audiências, com subtema “A valorização dos profissionais da educação: piso, carreira, jornada e elevação da remuneração média ”**. Brasília. 2015m. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3752>. Acesso em: 8 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Notas taquigráficas da 3ª Audiência Pública do Ciclo de Audiências, com subtema “A Construção do Sistema Nacional de Educação Articulado em Regime de Colaboração: Como Fazer?”**. Brasília. 2015n. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/4109>. Acesso em: 8 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Ata da 59ª Reunião Extraordinária da Comissão de Educação, Cultura E Esporte, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura**. Realizada em 22 de outubro de 2015. 2015o. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjRjvGwtab7AhVgSLgEHSc7CW04FBAWegQICBAB&url=https%3A%2F%2Flegis.senado.leg.br%2Fsdleg-getter%2Fdocumento%2Fdownload%2F1a64f20e-c063-4f48-ae29-3d67ae022520&usq=AOvVaw3DeQPOCI3Q0YsoWwv6FxFW9>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública nº 0625 do PL 413/2014**. Brasília, 2016a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&tpReuniaoEvento=AP%20c/%20Convidado&dtReuniao=14/06/2016&hrInicio=14:53:00&hrFim=17:54:00&origemDiscurso=&nmLocal=Plen%C3%A1rio%20Principal%20-%20CD&nuSessao=0625/16&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:53&sgFaseSessao=&Data=14/06/2016&txApelido=&txFaseSessao=&txTipoSessao=Permanente&dtHoraQuarto=14:53&txEtapa=>. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Projeto de Lei complementar**. 2016b. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/PLP\\_Artigo\\_23.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/PLP_Artigo_23.pdf). Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. **Minuta preliminar do Projeto de Lei do FNE**. Projeto de Lei Complementar que institui o Sistema Nacional de Educação e regulamenta a seção da educação na Constituição Federal, especialmente os arts. 23 e 211, e dá outras providências. 2016c. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/doc/OSistemaNacionaldeEducacaoPropostaFNE04deabrilde2016.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. **Lei 14.133, de 25 de dezembro de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>. 2020. Acesso em: 24 nov. 2021.

BUTTIGIEG, Joseph. Educação e Hegemonia. In: COUTINHO, Néelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (ORG). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maria Costa (Org.) **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro, 2009.

CALVINO, Ítalo. **Por que ler os clássicos**. 2. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota Técnica PEC 26/2020**. 2020. Disponível em: [https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020\\_NotaTecnica\\_2020\\_08\\_12\\_CAQ-SenadoFederal\\_FINAL.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_NotaTecnica_2020_08_12_CAQ-SenadoFederal_FINAL.pdf). Acesso em: 11 jan. 2023.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública no Brasil?**. 2018. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Site oficial**. Sem data. Disponível em: <https://campanha.org.br/caqi-caq/caqi-caq/>. Acesso em: 5 jan.2023.

CANDIDO, Renato Alexandre Oliveira. **Regime de colaboração: um recorte temporal dos artigos publicados na plataforma periódicos Capes (1996-2014)**. 2019. 147 f. Dissertação (mestrado em educação). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. 2019.

CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Quanto custa a educação básica pública de qualidade: o sistema CAQi/CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. p. 237-274. In: SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique. (Org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília, DF. 2021. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento\\_da\\_educacao/custo\\_aluno\\_qualidade\\_caq.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento_da_educacao/custo_aluno_qualidade_caq.pdf). Acesso em: 10 jan. 2023.

CARLOS Augusto Abicalil. In: FGV CPDOC. Verbete bibliográfico. Sem data. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-augusto-abicalil>. Acesso em: 4 nov. 2022.

CARVALHO, Fabricio. **Federalismo cooperativo e direito fundamental à educação: a efetividade do direito à educação básica**. 2017. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba.

CASSINI, Simone Alves. **Associativismo territorial na educação: novas configurações da colaboração e da cooperação federativa**. 2015. 213 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, ES. 2016.

COSTA, Eduardo José Monteiro Costa. Ministério da Integração Nacional. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. 1. ed. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

COUTINHO, Carlos Nelson. Introdução. P. 13-41. In: COUTINHO, Carlos Nelson. **O leitor de Gramsci: textos escolhidos 1916-1935**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social** [online]. 2003, v. 15, n. 2, p. 269-301. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200011>. Acesso em: 6 set. 2021

CUNHA, Célio da; LIMEIRA, Luciana Cordeiro. A consolidação do regime de cooperação e a criação de um sistema nacional de educação: da atualidade do manifesto dos pioneiros de 1932 ao novo plano nacional de educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 31, n. 2, p. 419 - 435, jan. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/61737>. Acesso em: 6 set. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade** [online]. 2008, v. 29, n. 105, p. 1187-1209. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012>. Acesso em: 23 ago. 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. 2. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DE OLHO NOS PLANOS. Sistema Nacional de Educação aponta desafio para articulação de esforços entre União, estados e municípios. **De olho nos planos**. Matéria de Gabriel Maia Salgado. 2015. Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/sistema-nacional-de-educacao-aponta-desafio-para-articulacao-de-esforcos-entre-uniao-estados-e-Municípios/>. Acesso em: 28 ago. 2021.

DEL ROIO, Marcos. Gramsci e a emancipação do subalterno. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2007, n. 29, p. 63-78. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782007000200006>. Acesso em: 23 ago. 2021

DORES, Moacir das. **O federalismo educacional brasileiro: o papel dos municípios**. 2015. 158 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 25, n. 2, abr. 2011. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19502>. Acesso em: 17 ago. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do Sistema Nacional De Educação e o Plano Nacional De Educação: proposições e disputas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 143, p. 477-498, Jun 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302018000200477&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000200477&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 25 ago. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade** [online]. 2013, v. 34, n. 124, p. 761-785.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300007>. Acesso em: 17 ago. 2021.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. Sistema Nacional de Educação e Planejamento no Brasil. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782017000400225&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782017000400225&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 25 ago. 2021.

ENCONTRO UNCME. **XXII Encontro Nacional Dos Conselhos Municipais De Educação**. 2012. Disponível em:

<https://docs.google.com/file/d/0B6KAQ61pMY4wd0VJanJrZjN4bjg/edit?resourcekey=0-U5a4nHgPuzOLPmI7OmcUcw>. Acesso em: 31 out. 2022.

FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS. **Projeto Base Federalismo e Políticas Educacionais**. Coordenação: Gilda Cardoso de Araujo. 2015.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; BRITO, Silvia Helena Andrade de; PERONI, Vera Maria Vidal. Sistema e Plano Nacional de Educação: notas sobre conceituação, relação público-privado e financiamento. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.** [online]. 2012, vol. 93, n.235, p. 565-578. ISSN 2176-6681. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S2176-66812012000400002>. Acesso em: 10 dez. 2022.

FORTES JUNIOR, Mario Jorge Tenório. **Federalismo cooperativo na educação básica e a alternativa consorcial**. 2019. 145 f. Tese (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

FREITAS, Luiz Carlos. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FUNDAÇÃO Itaú Social realiza Ciclo de Debates Gestão Educacional. **Folha de São Paulo**. 2011. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/entrelinhassociais/969562-fundacao-itaú-social-realiza-ciclo-de-debates-gestao-educacional.shtml>. Acesso em: 7 nov. 2022.

GEPHI. **Gephi**. Disponível em: <https://gephi.org/features/>. Acesso em: 28 jun. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOUVEIA, Andreia Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da Educação: da CONAE a um novo PNE. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p.789-807, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/45zhjNcFWQWnLPmtwszcptf/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere, Volume 2**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere, Volume 3**. E. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere, Volume 3**.3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere, Volume 5**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 A.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere, Volume 1**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004 A.

GRANJEIRO, Izabel Cristina Brambatti; REIS, Dayran Karam dos. A técnica sociométrica e seu emprego pelo psicólogo. **Revista FAEF – Graça**. ISSN 1806-0625. Disponível em: [http://faef.revista.inf.br/imagens\\_arquivos/arquivos\\_destaque/CPqsPpkw79aASLZ\\_2014-4-16-1-14-47.pdf](http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/CPqsPpkw79aASLZ_2014-4-16-1-14-47.pdf). Acesso em: 15 jul. 2022.

GRUPPI, Luciano. **Conceito de Hegemonia em Gramsci**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 5. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HEGEMONIA. In: GUIMARÃES, Antonio Moreira (organizador da versão brasileira). **Dicionário do pensamento Marxista**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. P. 177-178.

INSTITUTO NATURA e parceiros realizam pesquisa sobre governança das Secretarias Estaduais de Educação. **Instituto Natura**. Disponível em: <https://www.institutonatura.org/instituto-natura-e-parceiros-realizam-pesquisa-sobre-governanca-das-secretarias-estaduais-de-educacao/>. 2012. Acesso em: 7 nov. 2022.

JANINE se despede do mec citando greve, pressão e dados preocupantes. **G1**. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/10/janine-se-despede-do-mec-citando-greve-pressao-e-dados-preocupantes.html>. Acesso em: 5 jan. 2023.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. P. 173-188. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2003.

LIMA, Joaquim Pacheco. Os aparelhos privados de hegemonia possível e impossível na sociedade contemporânea: abordagem gramsciana sobre a relação Estado e sociedade civil. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 12, n. 134, p. 97-104, 8 maio 2012. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/15739>. Acesso em: 1 mai. 2022.

LIMA, Maria Inês. Advocacy. In: Duarte, Jorge; Luciara Veras (Org). **Glossário de Comunicação Pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Glossario-Com-P%C3%BAblica-Iesb-2006.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2023.

**LULA de novo com a força do povo**. Programa de governo 2007-2010. Disponível em: [https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf). Acesso em: 23 ago. 2022.

MARINHO, Andre Jorge Marcelino da Costa. **O Fórum Nacional de Educação: processos (des)instituintes**. 2017. 227 f. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade Federal Do Estado Do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro. 2017.

MARTINS, Erika Moreira. **Movimento “Todos pela Educação”**: um projeto de nação para a educação brasileira. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação (Dissertação de Mestrado), Campinas, SP, 2013.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013

MEDICI, Rita. Gramsci e o Estado: para uma releitura do problema. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2007, n. 29, p. 31-43. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782007000200004>. Acesso em: 8 nov. 2022.

MELO, Gildson Soares de. **Introdução à Teoria dos Grafos**. Dissertação (Mestrado Profissional em Matemática). 35 f. Programa de Pós-Graduação em Matemática. Universidade Federal de Pernambuco. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/7549/5/arquivototal.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2022.

MOTTA, Vânia Cardoso da; ARGOLLO, Juliana. Em curso um Sistema Nacional de Educação nos moldes dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação. **Revista Contemporânea de Educação**, 11(22), 281 a 300. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/4143>. Acesso em: 12 set. 2021

MOURA, Rita de Cássia Barreto de. **Federalismo, planejamento, relações colaborativas e planos de educação**: papel da SASE na articulação PNE e SNE. 2018. 253 f. Tese (doutorado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. **O Sistema Nacional de Educação e a agenda federativa**: um estudo sobre a ação do Movimento Todos pela Educação. 2020. Tese (Doutorado em Educação). 326 f. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória. 2020.

NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. **Anísio Teixeira e o Sistema Nacional de Educação**: contribuições para o debate sobre as políticas educacionais no Brasil. 2012. 215 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do; ALVES, Simone Smirdele; FERRARI, Lorrainy. Federalismo: interfaces na (des)integração do Regime de Colaboração e do Sistema Nacional de Educação. In: ARAUJO, Gilda Cardoso de; RODRIGUES, Rodrigo Ferreira (Orgs.). **Federalismo e Políticas Educacionais**: Entre velhos dilemas e novos desafios. Campos dos Goutacazes, RJ: Multicultural, 2010. P. 82-99.

NEVES, Danilo Trombetta; GIORGI, Cristiano Amaral Garboggini Di. De quem é a responsabilidade? Uma análise das perspectivas para a lei de responsabilidade educacional prevista no Plano Nacional de Educação. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação** [online]. 2022, v. 30, n. 114, p. 11-31. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362021002902469>. Acesso em: 25 ago. 2022.

NOGUEIRA, Flávia Maria. **A nossa Sase**. 2016. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2016/05/a-historia-da-Sase1.pdf>. Acesso em: 2 set. 2021.

NOGUEIRA, Flávia Maria; ALMEIDA JUNIOR, Arnóbio Marques. **O Sistema Nacional de Educação**. 2021. Disponível em: [https://www.cenpec.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Artigo-Binho-Marques\\_SNE.pdf](https://www.cenpec.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Artigo-Binho-Marques_SNE.pdf). Acesso em: 2 jan. 2023.

- OLIVA, Aloizio Mercadante. **Discurso de posse do Ministério da Educação**. s/d. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9817-pronunciamento-educacao7&category\\_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9817-pronunciamento-educacao7&category_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 25 ago. 2021.
- OLIVEIRA, Cleiton de; GANZELI, Pedro. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educ. Soc.** [online]. 2013, vol.34, n.125, pp.1031-1047. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000400002>. Acesso em: 4 set. 2021.
- OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: **Crítica à razão dualista**. 82 p. Ensaio. 1972.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Brasil**: uma biografia não autorizada. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2018.
- OLIVEIRA, Francisco de. Chico de Oliveira: a crítica social como instrumento de diálogo público. **Cult.** 2010. Entrevista concedida à Ruy Braga e Wilker Sousa. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/o-compromisso-da-critica/>. Acesso em: 18 dez. 2022.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista**: o Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação** [online]. 2005, n. 28, p. 5-23. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>. Epub 10 Out 2005. Acesso em: 9 jan. 2023.
- PAIXÃO, Adriano Nascimento da, *et al.* **Consultores especializados em educação, financiados pela UNESCO, divulgam nota de repúdio à SASE/MEC pelo cancelamento de pesquisa**. 2017. Disponível em: [https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Nota\\_Repudio\\_Cancelamento\\_Pesquisa\\_SASE\\_MEC.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Nota_Repudio_Cancelamento_Pesquisa_SASE_MEC.pdf). Acesso em: 22 nov. 2021.
- PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 12. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- PARTIDO do Movimento Democrático Brasileiro; FUNDAÇÃO Ulysses Guimarães. **A travessia social**: uma Ponte para o Futuro. Brasília. 2015. Disponível em: [https://complemento.veja.abril.com.br/pdf/travessia%20social%20-%20pmdb\\_livreto\\_pnte\\_para\\_o\\_futuro.pdf](https://complemento.veja.abril.com.br/pdf/travessia%20social%20-%20pmdb_livreto_pnte_para_o_futuro.pdf). Acesso em: 3 nov. 2021.
- PAULANI, Leda Maria. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas. p. 109-134. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.
- PERONI, Vera Maria Vidal. Relação público-privado no contexto de neoconservadorismo do Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 41, e241697, 2020, p. 1-17. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/gPNy6mbMhQVmfzrqX8tRz4N/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 fev. 2023.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta educativa** (Online), *Ciudad Autonoma de Buenos Aires*, n. 52, p. 24-40, nov. 2019b. Disponível em:

[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1995-77852019000200004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1995-77852019000200004&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 25 nov. 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação: Como garantir o CAQi e o CAQ. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 321–339, 201. Entrevista concedida a Luiz Dourado e Nelson Amaral. 2019a. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1022>. Acesso em: 11 jan. 2023.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma proposta de Custo Aluno Qualidade na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiaoqqspLv8AhVBA9QKHV\\_MDTYQFnoECBEQAO&url=https%3A%2F%2Fseer.ufrgs.br%2Frbpae%2Farticle%2FviewFile%2F18877%2F10996&usg=AOvVaw3cIS8V7SY2nYFxe7v0XFi](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiaoqqspLv8AhVBA9QKHV_MDTYQFnoECBEQAO&url=https%3A%2F%2Fseer.ufrgs.br%2Frbpae%2Farticle%2FviewFile%2F18877%2F10996&usg=AOvVaw3cIS8V7SY2nYFxe7v0XFi). Acesso em: 9 jan. 2023.

PINTO, José Marcelino Rezende. Qual o custo da qualidade? Por que os/as professores/as devem se apropriar da discussão do CAQ. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 15, n. 33, p. 689–712, 2022. DOI: 10.22420/rde.v15i33.1299. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1299>. Acesso em: 9 jan. 2023.

**PROGRAMA de Governo 2010-2014**. 2010. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/propostas-dilma-atualizado.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2022.

RAMOS, Mozart Neves; ABRUCIO, Fernando Luiz. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. P. 17-30. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves. **Regime de Colaboração e associativismo territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação**. 1. Ed. São Paulo. Fundação Santillana. Editora Moderna. 2012.

REBELLO, Maurício Michel. Ideologias partidárias no governo Lula: A percepção do eleitor. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 298-320, nov. 2012. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/11930>. Acesso em: 14 ago. 2021.

RECUERO, Raquel. **Introdução à Análise de Redes Sociais online**. Editora da Universidade Federal da Bahia. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/24759/4/AnaliseDeRedesPDF.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

RIZEK, Cibele. Faces do lulismo: políticas de cultura e cotidiano na periferia de São Paulo. p. 185-218. In: SINGER, André; RIZEK, Cibele. **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

ROSA, Luciane Oliveira da; FERREIRA, Valéria Silva. A rede do Movimento pela Base e sua influência na Base Nacional Comum Curricular Brasileira. **Teoria e Prática da Educação**, v. 21, n. 2, p. 115-130, 29 nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/article/view/45391>. Acesso em: 2 jan. 2023.

SANCHES, Luis Diogo Leite. **Desafios do federalismo educacional brasileiro para a institucionalização de um Sistema Nacional de Educação**. 2016. 108 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

SANTOS, Everton Rodrigo, CASTRO, Henrique Carlos de O. HOFFMANN, Fábio. A democracia brasileira e seus inimigos. **Revista Katálysis** [online]. 2021, v. 24, n. 1, p. 127-138. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e73472>. Acesso em: 8 ago. 2021.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Editora Autores Associados. Campinas, São Paulo. 2014.

SILVA, Isleide Barbosa. **O pacto federativo na construção do Sistema Nacional de Educação**. 2013. 125 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

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

SINGER, André. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. p. 21-54. In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador** – 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. Apresentação: elementos para uma cartografia do desenvolvimentismo lulista. P. 9-21. In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Relatório de atividades do ano de 2011**. 2011. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/171.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Relatório de atividades do ano de 2012**. 2012. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/276.pdf?1149883413>. Acesso em: 19 set. 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Relatório de atividades do ano de 2014**. 2014. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2020/08/relatorio-de-atividades-2014.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Relatório de atividades do ano de 2015**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2020/08/relatorio-de-atividades-2015.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Todos pela Educação 2006-2009**. 2009. Disponível em: [https://www.todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/144.pdf](https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/144.pdf). Acesso em: 23 ago. 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Site oficial. S/D. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

**UMA escola do tamanho do brasil**. Programa de governo coligação Lula presidente. 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/16-umaescoladotamanhodobrasil.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2022.

XIMENES, Salomão Barros. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S.l.], v. 9, n. 17/18, may 2016. ISSN 1981-1969. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/37861>. Acesso em: 16 dez. 2022.